

Der Wettbewerb
zwischen
den privaten Hypothekenbanken
und den im langfristigen Kreditgeschäft
tätigen öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten

Dissertation
vorgelegt der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen
Fakultät der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz
zur Erlangung des Grades eines Doktors
der Staatswissenschaften (Dr. rer. pol.)

von
Diplom-Kaufmann
Gerhard Berg
Frankfurt/Main

1968



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Der Wettbewerb
zwischen
den privaten Hypothekenbanken
und den im langfristigen Kreditgeschäft
tätigen öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten

Dissertation
vorgelegt der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen
Fakultät der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz
zur Erlangung des Grades eines Doktors
der Staatswissenschaften (Dr. rer. pol.)

von
Gerhard B e r g
Diplom-Kaufmann
Frankfurt/Main



Tag der mündlichen Prüfung: 29. Mai 1968

Referent: Prof. Dr. Rudolf Meimberg

Koreferent: Prof. Dr. Otto Lenel

I n h a l t

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	IV
E i n f ü h r u n g	1
1. Problemstellung und Methode der Untersuchung	2
2. Die für die Themenstellung notwendigen Abgrenzungen	4
E r s t e s K a p i t e l : Grundlagen	6
I Das langfristige Kreditgeschäft als Teilbereich der Bankleistungen	6
1. Wesens- und Begriffsbestimmung des langfristigen Kreditgeschäfts	6
2. Die Aufgabe der Kreditinstitute im langfristigen Kreditgeschäft	14
II Der Wettbewerb auf dem Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts	21
1. Charakterisierung des Wettbewerbs im langfristigen Kreditgeschäft	21
2. Institutionelle Merkmale der Konkurrenten	32
3. Bestimmung der Marktpositionen der Konkurrenten	39
Z w e i t e s K a p i t e l : Leistungswettbewerb	47
I Der Einfluß des Eigenkapitals auf den Wettbewerb	47
1. Das Eigenkapital und seine Funktionen	47
2. Unterschiede in der Eigenkapitalausstattung und -beschaffung	54
II Das passive Kreditgeschäft	72
1. Die Möglichkeiten der Beschaffung langfristiger Mittel	72
2. Die Bedeutung der unterschiedlichen Finanzierungsmöglichkeiten für die Konkurrenten	84

	Seite
III Das aktive Kreditgeschäft	110
1. Die Gestaltungsmöglichkeiten des langfristigen Kreditgeschäfts	110
2. Die Konkurrenzbeziehungen zwischen den Kreditanbietern	137
IV Sonstige Formen des Leistungswettbewerbs	166
1. Die Gewinnerzielung und -verwendung	166
2. Sicherheitsstreben und Liquiditätspolitik	174
3. Wettbewerb im Dienstleistungsgeschäft	188
 D r i t t e s K a p i t e l : Nichtleistungswettbewerb	 194
I Der Einfluß steuerlicher Bestimmungen auf die Wettbewerbsgleichheit	197
1. Die gesetzliche Regelung und ihre Begründung	197
2. Die Problematik der gesetzlichen Regelung	201
II Die Beurteilung unterschiedlicher Begünstigungen durch die öffentliche Hand	221
1. Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute als Wirtschaftsunternehmen der öffentlichen Hand	221
2. Der Einfluß öffentlicher Stellen auf den Wettbewerb im langfristigen Kreditgeschäft	230
III Beeinträchtigt die Freistellung der überwiegend im langfristigen Geschäft tätigen Institute von der Mindestreservepflicht die Wettbewerbsgleichheit?	233
 V i e r t e s K a p i t e l : Bestandsaufnahme und Folgerungen	 241
I Zur Begründung der Wettbewerbsvorteile öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute	244
1. Die Erfüllung gemeinnütziger Aufgaben	244
2. Gesetzliche und satzungsmäßige Beschränkungen der Geschäftstätigkeit	262
3. Die Diskrepanz zwischen ursprünglicher Aufgabenstellung und heutiger Situation	267

	Seite
4. Möglichkeiten der Verwendung von Privilegienrenten	276
II Vorschläge zur Wiederherstellung der Wettbewerbsgleichheit	284
Literaturverzeichnis	299

Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

a. F.	alte Fassung
AktG	Aktiengesetz
AMR	Anweisung der Deutschen Bundesbank über Mindestreserven
BAnz	Bundesanzeiger
BB	Bank-Betrieb (Zeitschrift)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
DLK	Der langfristige Kredit (Zeitschrift)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GewSt	Gewerbsteuergesetz
GVB1	Gesetz- und Verordnungsblatt
HBG	Hypothekenbankgesetz
HdR	Handbuch des Realkredits
i. d. F.	in der Fassung
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KWG	Gesetz über das Kreditwesen
LAG	Lastenausgleichsgesetz
MDB	Monatsberichte der Deutschen Bundesbank
MuSa	Mustersatzung für Sparkassen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
ÖffPfG	Öffentliches Pfandbriefgesetz (Gesetz über die Pfandbriefe und verwandten Schuldver- schreibungen öffentlich-rechtlicher Kredit- anstalten)
RFH	Reichsfinanzhof
RGB1	Reichsgesetzblatt
RStBl	Reichssteuerblatt
VStG	Vermögensteuergesetz
VW	Der Volkswirt (Zeitschrift)
ZfK	Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen

E i n f ü h r u n g

Wettbewerbsfragen, die das Kreditgewerbe betreffen, werden seit einigen Jahren mit zunehmender Intensität diskutiert. Anlaß hierzu gab 1961 der Auftrag des Bundestages an die Bundesregierung, eine Untersuchung über Wettbewerbsverschiebungen im Kreditgewerbe durchzuführen. Zahlreiche Veröffentlichungen, die vornehmlich in Fachzeitschriften erschienen, befaßten sich hauptsächlich mit den im Mittelpunkt der Wettbewerbsuntersuchung stehenden Problemen: Verwaltungsmäßige oder gesetzliche Begünstigungen bzw. Belastungen einzelner Gruppen von Kreditinstituten und ihre Auswirkungen auf die Wettbewerbsgleichheit zwischen den Institutsgruppen.¹⁾

In dem überwiegenden Teil aller Diskussionsbeiträge kommt das Bestreben zum Ausdruck, auf der Grundlage sachlicher Argumente zu einer Lösung der ausstehenden Wettbewerbsprobleme beizutragen. Ebenso kann festgestellt werden, daß in der Praxis die durch das Wettbewerbsabkommen festgelegten Grenzen kaum überschritten werden, auch ist zumindest bei einem Teil der Wettbewerbsfragen der Wille zur Verständigung innerhalb der konkurrierenden Institutsgruppen vorhanden, wie etwa Verbandstagungen oder Beratungen im zentralen Wettbewerbsausschuß der Spitzenverbände des Kreditwesens erkennen lassen.²⁾ Seine entscheidende Belastungsprobe wird der ohne Zweifel vorhandene Verständigungswille aber dann bestehen müssen, wenn die Ergebnisse des von der Bundesregierung zu erstattenden Untersuchungsberichtes vorliegen. Eine Lösung der schwerwiegendsten, besonders im Zusammenhang mit gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Wettbewerbsverschiebungen entstehenden Probleme hängt jedoch davon ab, wie weit die wettbewerbspolitische Bedeutung der umstrittenen Fragen geklärt wird und die auf eine Wiederherstellung der Wettbewerbsgleichheit gerichteten Vorschläge der Untersuchungskommission sich in gesetzgeberischen Maßnahmen auswirken.

¹⁾ Das vollständige Arbeitsprogramm der Bundesregierung ist abgedruckt in: Bank-Betrieb, Beilage zu Heft 10, Oktober 1963

²⁾ Vgl. z. B. Brestel, Heinz: Die Sparkassen wandeln sich, in: FAZ vom 1. 11. 1966, S. 15; Hoffmann, Josef: Die Sparkassen im Spannungsfeld des Wettbewerbs, in: Sparkasse 1960, S. 99 ff, hier S. 101

1. Problemstellung und Methode der Untersuchung

Das Wettbewerbsproblem in der Kreditwirtschaft wird heute in erster Linie im Hinblick auf das Nebeneinanderbestehen öffentlich-rechtlicher und privater Kreditinstitute gesehen. Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, die mit privaten in Konkurrenz stehen, übernehmen infolge ihrer Zielsetzung gemeinnützige Aufgaben, die als besondere Belastungen angesehen werden, denen auf der anderen Seite aber eine Anzahl von Vergünstigungen verschiedenster Art gegenüberstehen. Ein andauernd ausgewogenes Verhältnis von Sonderlasten und Vergünstigungen zu erhalten, dürfte sich in der Praxis als sehr schwierig erweisen. So mögen etwa die Anlässe, die entsprechende staatliche Eingriffe erforderten, im Zeitablauf ihre Bedeutung verlieren. Hierdurch verursachte Ungleichgewichte könnten durchaus zur Folge haben, daß einzelne der Konkurrenten mit Vorteilen ausgestattet, andere mit Nachteilen belastet werden. Die Übertragung öffentlicher Aufgaben und der damit regelmäßig verbundenen Privilegien auf einzelne Kreditinstitute wäre in einem solchen Fall als nicht wettbewerbsneutral zu bezeichnen. Faktoren, auf die die Konkurrenten keinen Einfluß haben, vermögen daher einzelne Wettbewerbsteilnehmer zu begünstigen oder zu schädigen. Das Wettbewerbsgleichgewicht zwischen den konkurrierenden Instituten kann als Folge derartiger Einflüsse durchaus verschoben werden.

Die Entstehung von Vorzugslagen mancher Konkurrenten ist aber nicht nur als Folge von staatlichen Eingriffen denkbar, sondern kann auch auf die ökonomische Leistungsfähigkeit der am Wettbewerb beteiligten Institute zurückgeführt werden. Innerhalb eines gewissen Rahmens äußert sich die Leistungsfähigkeit der Wettbewerbsteilnehmer in Handlungen, die auf eine Veränderung des jeweiligen Marktanteils gerichtet sind. Diese Handlungen gehen auf die eigene Initiative der Wettbewerbsteilnehmer zurück oder sind Gegenoperationen auf die Handlungen anderer. Indessen kann angenommen werden, daß die Konkurrenten auch in der Ausübung des Leistungswettbewerbs nicht als völlig frei anzusehen sind. Institutionelle Eigenheiten, Gesetze und Satzungen sowie staatliche Einflußmaßnahmen dürften regelmäßig die Grenzen der Handlungsmöglichkeiten bestimmen.

Gehen wir bei der vorliegenden Untersuchung nicht von einem bestimmten Marktformenschema aus, lassen wir also die Anzahl der Marktteilnehmer und ihre Größe außer Betracht, so können wir sagen, daß das Wettbewerbsgeschehen entscheidend von zwei Faktoren beeinflusst werden kann: Einmal von staatlichen Eingriffen, die ohne eigenen Einfluß der Wettbewerbsteilnehmer Vorzugslagen oder Benachteiligungen zu schaffen vermögen, zum anderen von Handlungen der Konkurrenten selbst, die auf Veränderungen der jeweiligen Wettbewerbspositionen gerichtet sind.

Unter Beschränkung auf das langfristige Kreditgeschäft wird deshalb die Aufgabe dieser Untersuchung darin gesehen, unter vorrangiger Berücksichtigung dieser beiden Faktoren die Problematik des Auftretens unterschiedlich organisierter Institutsgruppen auf dem genannten Teilmarkt herauszuarbeiten. Anhand empirischer und institutioneller Gegebenheiten des hier zugrunde liegenden Sektors der Bankwirtschaft soll der Versuch unternommen werden, die konkreten Verhältnisse des Konkurrenzgeschehens darzustellen. Das Vorhandensein von Konkurrenzbeziehungen zwischen Kreditinstituten der gleichen Institutsgruppe wird hierbei nicht berücksichtigt.

An die Erörterung der für die Durchführung der Untersuchung notwendigen Grundlagen schließt zunächst eine Beurteilung der Möglichkeiten des Leistungswettbewerbs an, wobei die von den Konkurrenten selbst zu beeinflussenden Faktoren und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb untersucht werden. In einem weiteren Teil dieser Arbeit wenden wir uns der Frage zu, welche Einflüsse staatliche Eingriffe in das Wettbewerbsgeschehen auf das Gleichgewicht zwischen den Institutsgruppen haben. Eine Gegenüberstellung von Sonderlasten und Privilegien sowie die sich hieraus ergebenden Folgerungen im Hinblick auf eine Wiederherstellung der Wettbewerbsgleichheit bildet den letzten Teil dieser Untersuchung.

2. Die für die Themenstellung notwendigen Abgrenzungen

Der Gegenstand der Untersuchung wird durch die Themenstellung bereits in der Weise abgegrenzt, als allein der Wettbewerb der im langfristigen Kreditgeschäft tätigen Kreditinstitute berücksichtigt wird. Langfristiges Kreditgeschäft wird hierbei nicht nur im Sinne des aktiven Kreditgeschäfts verstanden, sondern schließt auch die für die Durchführung des Aktivgeschäfts notwendigen Passivgeschäfte ein. Soweit "gemischte Institute" bzw. "Universalbanken" einbezogen werden, wird nur deren langfristiges Geschäft berücksichtigt.

Die Untersuchung umfaßt die Institute der privaten Hypothekenbanken, der öffentlich-rechtlichen Bodenkreditinstitute und die Institute der Sparkassen- und Giroorganisation. Zentral- und Spezialkreditinstitute, die mit den genannten Institutsgruppen nicht in fühlbarem Wettbewerb stehen, bleiben unberücksichtigt.¹⁾ Gleichfalls wird darauf verzichtet, Kreditgenossenschaften oder Kreditbanken in die Untersuchung einzubeziehen, da deren Anteil am langfristigen Geschäft vergleichsweise gering und für diese Institute nicht charakteristisch ist. Um den Rahmen dieser Arbeit nicht zu weit zu spannen, müssen wir uns auf den Wettbewerb der oben genannten Kreditinstitute beschränken. Die ebenfalls im langfristigen Kreditgeschäft tätigen Versicherungsgesellschaften und Bausparkassen²⁾ können also nur insoweit berücksichtigt werden, als ein Gesamtüberblick auf diesem Kreditsektor geschaffen werden soll oder z. B. auf den nachstelligen Realkredit eingegangen wird.

Die hier gezogenen Grenzen müssen wir allerdings bei der Beurteilung einiger Zusammenhänge überschreiten. Tatbestände, die für sich alleine betrachtet das langfristige Geschäft zunächst nicht oder nur wenig berühren, gewinnen unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsgleichheit eine nicht zu unterschätzende Bedeu-

¹⁾ Gemeint sind hier z. B. die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die Lastenausgleichsbank, die Landwirtschaftliche Rentenbank, die Deutsche Siedlungsbank oder Institute des langfristigen Industriekredits, wie die Industriekreditbank oder die Deutsche Industriebank.

²⁾ Beide gelten nicht als Kreditinstitute nach § 2 Abs 1 Ziff 5, 6 KWG vom 10. 7. 1961 (BGBI I S. 881) Siehe hierzu auch die Begriffsbestimmung der bankmäßigen Organisation des Realkredits, S. 19 ff

tung. Dies gilt in besonderem Maße für die im dritten und vierten Kapitel zu beurteilenden Wettbewerbslasten und -vorteile.

Die Wettbewerbsdiskussion zwischen den verschiedenen Institutsgruppen wird regelmäßig auf Verbandsebene geführt. Nicht die beispielsweise auf örtlich begrenzten Teilmärkten konkurrierenden Einzelinstitute, sondern Fragen, die jeweils die gesamten Institutsgruppen berühren, stehen im Blickpunkt. Das einzelne Institut mit seinen eigenen, speziellen Wettbewerbsproblemen, die sich durchaus auch auf Institute gleicher Gruppenzugehörigkeit beziehen können, tritt hinter die Probleme und das Verhalten der gesamten Institutsgruppe zurück. Gemeinsame Interessen, Gemeinsamkeiten der Geschäftsstruktur, stärkeres Durchsetzungsvermögen und erhöhte Widerstandskraft führen zu einem engen Zusammenhalt innerhalb der einzelnen Institutsgruppe, insbesondere aber zu einem einheitlichen Auftreten gegenüber den Konkurrenten. Manche der Wettbewerbsfragen mögen einzelne Institute innerhalb der verschiedenen Gruppen nur wenig oder überhaupt nicht berühren, andere dagegen um so mehr. Im Durchschnittsverhalten der gesamten Gruppen können derartige Einzelfälle aber nicht berücksichtigt werden. Unsere Untersuchung muß sich daher vornehmlich auf die Erscheinungsformen der Gruppenkonkurrenz bei den hier interessierenden Institutsgruppen richten.

Erstes Kapitel: Grundlagen

In einem vorbereitenden Teil werden wir zunächst die Grundlagen für die Durchführung der anschließenden Untersuchung schaffen. Begriffsbestimmungen und -abgrenzungen sind, um Mißverständnisse und mögliche Doppeldeutungen zu vermeiden, unumgänglich. Das gleiche gilt für die Erörterung von Tatbeständen und Zusammenhängen, die als bekannt vorausgesetzt werden müssen, wenn in eine Diskussion um die Wettbewerbsprobleme des hier zugrunde liegenden Kreditsektors eingetreten werden soll. Um dieses Kapitel nicht zu umfangreich werden zu lassen, beschränken wir uns darauf, die wichtigsten Merkmale und Begriffe des langfristigen Kreditgeschäfts der hieran beteiligten Kreditinstitute sowie einiger Besonderheiten des Wettbewerbs dieser Institute hervorzuheben.

I Das langfristige Kreditgeschäft als Teilbereich der Bankleistungen

1. Wesens- und Begriffsbestimmung des langfristigen Kreditgeschäfts

Rein formal betrachtet wird das Wesensmerkmal des langfristigen Kredits in seiner Laufzeit gesehen. Als langfristige Kredite werden in der Bundesbankstatistik die Darlehen ausgewiesen, die eine Laufzeit von vier und mehr Jahren haben. Kriterium ist hierbei die vereinbarte Gesamtlaufzeit des Darlehens. Die Restlaufzeit am Bilanzstichtag oder die tatsächliche Kreditlaufzeit sind nicht entscheidend.¹⁾

Eine derartige, allein auf die Zeitdauer einer vertraglichen Kreditbeziehung abstellende Abgrenzung ist jedoch unvollständig und wird dem eigentlichen Wesen des langfristigen Kredites nicht gerecht. Nicht nur die Laufzeit eines

¹⁾ Vgl. Hagenmüller, Karl Friedrich: Der Bankbetrieb, Bd. II, Wiesbaden 1964, S. 124

Kredites, sondern vornehmlich seine Verwendung, seine wirtschaftliche Zweckbestimmung kennzeichnet in zutreffender Weise das Wesen des langfristigen Kredites. Die formelle Laufzeit dagegen ist zunächst von nachrangiger Bedeutung, sie ist in erster Linie als Folge der wirtschaftlichen Zweckbestimmung der Kreditmittel anzusehen. Durch die Verwendung der Darlehen als Investitionsmittel ergibt sich überhaupt erst der Zwang für die Kreditinstitute, diese Kredite langfristig zu gewähren. Andererseits ermöglicht natürlich erst das Kriterium der Langfristigkeit der Kredite oder besser: die Bereitschaft der Kreditinstitute, die Darlehen langfristig zu gewähren, den Kreditnehmern deren Verwendung zur Investitionsfinanzierung.

Beide Kriterien, Langfristigkeit und Zweckbestimmung, entsprechen der Aufgabe des langfristig gewährten Kredites, dauerhafte Anlagegüter zu finanzieren, aus deren Erträgen die Erstattung von Zinsen und Tilgung bzw. Rückzahlung erfolgen soll. Dies gilt in erster Linie für die als Realkredit, Hypothekarkredit, Bodenkredit oder Immobiliarkredit bezeichneten langfristigen Ausleihungen gegen Grundpfandrechte, deren Gewährung der Finanzierung von Investitionen beispielsweise landwirtschaftlicher oder gewerblicher Art sowie der Finanzierung von Wohnungsbauten dient. Die Sicherung dieser Kredite erfolgt durch Hypotheken oder Grundschulden, in wenigen Ausnahmen auch durch Rentenschulden.¹⁾

Die oben genannten unterschiedlichen Bezeichnungen für langfristige Ausleihungen gegen Grundpfandrechte bedürfen noch einer eingehenderen Erläuterung. Der Begriff des Realkredits wird allgemein in der Praxis für eine Kreditgewährung gegen Stellung realer Sicherheiten verwandt, d. h. einmal für die Verpfändung oder Sicherungsübereignung von Warenlagern, Betriebsmitteln, Wertpapieren und dergleichen, zum anderen aber auch für die Einräumung von Grundpfandrechten. So verstanden umfaßt der Begriff des Realkredits im weiteren Sinne sowohl

¹⁾ Vgl. §§ 1113 ff, 1191 ff, 1199 ff BGB

den sogenannten Mobiliar- wie auch den Immobiliarkredit, d. h. die Sicherstellung des Kredites durch bewegliche oder unbewegliche Sachgüter. In einem engeren Sinne, wie wir ihn hier verstehen wollen, bezeichnet man mit Realkredit nur die Kreditgewährung gegen Bestellung oder Abtretung eines Grundpfandrechtes.¹⁾ Grundsätzlich soll der Realkredit an die von der Person des Eigentümers oder von der eines Unternehmens abhängigen Ertragslage losgelösten objektiven, nachhaltigen Ertragsfähigkeit und dementsprechende Verwertbarkeit eines Grundstücks sowie darauf errichteter Gebäude anknüpfen.²⁾

Die Begriffe Hypothekar- und Bodenkredit, beide werden von uns synonym gebraucht, stimmen mit dem im engeren Sinne verstandenen Begriff des Realkredits überein, bedürfen also keiner weiteren Erläuterung. Anders verhält es sich dagegen mit dem Begriff des Immobiliarkredits. Nicht jeder Immobiliar-kredit entspricht dem von uns gefundenen Begriff des Realkredits. Erhält z. B. eine gewerbliche Unternehmung einen Kredit zur Finanzierung des Produktions- oder Umsatzprozesses, der durch Eintragung von Grundpfandrechten gesichert wird, so handelt es sich nicht um einen Bodenkredit im wirtschaftlichen Sinne, sondern lediglich um einen Betriebsmittelkredit mit einer zusätzlichen Sicherung. Nicht die Leistungsfähigkeit und die Gewinnaussichten eines Unternehmens, sondern die wirtschaftliche Substanz des Grund und Bodens bilden die Grundlage für die Gewährung eines Realkredits. In der Praxis wird jedoch eine Trennung in Immobiliarkredite, die auf der Substanz der verpfändeten Grundstücke und solchen, die hauptsächlich auf der Ertragsfähigkeit eines Unternehmens beruhen, nicht durchgeführt.³⁾ Soweit demzufolge der Begriff des

1) Die Belastung mit Grundpfandrechten erstreckt sich nicht nur auf Grundstücke und Gebäude als wesentliche Bestandteile eines Grundstückes. Auch Gebäude allein, Teile von Gebäuden oder Wohnungen können, wenn sie aufgrund eines Erbbaurechtes errichtet bzw. Gegenstand von Wohnungs- oder Teileigentum sind, gesondert belastet werden. Vgl. Steffan, Franz, Begriff und Funktion des Realkredits, in H d R, S. 9 ff, hier S. 15

2) Vgl. Weber, Adolf: Geld, Banken, Börsen, 5. Auflage, München 1955, S. 235

3) Vgl. Geuer, Hans: Der Agrarkredit und seine bankmäßige Organisation in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Köln 1963, S. 48; Mössner, Karl Eugen: Realkreditinstitute, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 3. Auflage, Stuttgart 1960, Bd. III, Sp. 4549 ff, hier Sp. 4552

Immobiliarkredits von uns verwendet wird, wollen wir ihn im gleichen Sinne wie die Bezeichnungen Realkredit, Bodenkredit oder Hypothekarkredit verstanden wissen.

Aus den bisherigen Ausführungen läßt sich bereits erkennen, daß wir bei der Abgrenzung des langfristigen Kreditgeschäfts zu den kurz- und mittelfristigen Krediten nicht nur von der Laufzeit der Darlehen ausgehen können. Die Deutsche Bundesbank rechnet sämtliche Kredite mit einer Laufzeit von weniger als sechs Monaten zu den kurzfristigen, Kredite mit einer Laufzeit von sechs Monaten bis weniger als vier Jahren zu den mittelfristigen.¹⁾ Kurz- und mittelfristige Kredite dienen vornehmlich der Konsum-, Produktions-, Umsatz- oder Betriebsmittelfinanzierung. Zwar finden kurz- und mittelfristige Kredite auch Verwendung in der langfristigen Anlagenfinanzierung, dann aber als Überbrückungs- oder Zwischenkredite. Ebenso können kurz- und mittelfristige Kredite durch Grundpfandrechte gesichert werden. Wie wir aber oben festgestellt haben, soll der langfristige Kredit, um seiner Funktion als Realkredit zu entsprechen, über eine Zeitdauer gewährt werden, in der nicht nur die Zinsen, sondern auch die Rückzahlungsraten aus den Erträgen des Pfandobjektes erwirtschaftet werden können.²⁾ Selbst dann also, wenn ein zur Produktions- oder Umsatzfinanzierung gewährter kurz- oder mittelfristiger Kredit durch ein Grundpfandrecht zusätzlich gesichert wird, liegt noch kein Realkredit in dem von uns verstandenen wirtschaftlichen Sinne vor. Denn nicht aus dem Ertrag des verpfändeten Grundstücks oder Gebäudes, sondern aus dem Erfolg des Betriebsprozesses fließen die Zins- und

1) Die Begriffe und Kreditarten des kurz- und mittelfristigen Kreditgeschäfts können hier nicht näher erläutert werden. Vgl. dazu Hagenmüller, Karl Friedrich, a.a.O. Bd. II, S. 15 ff

2) Die heute üblichen Laufzeiten des Realkredits betragen zwischen 5 und 35 Jahren. Ausnahmen bilden sogenannte Festhypotheken, die z. B. auf 2 Jahre gewährt werden, nach Ablauf dieser Zeit aber regelmäßig in Tilgungshypotheken mit einer Laufzeit von etwa 30 Jahren umgewandelt werden. Festhypotheken werden im allgemeinen dann von den Darlehensnehmern bevorzugt, wenn im Laufe der nächsten Jahre mit einer Verbesserung der Darlehenskonditionen gerechnet wird.

Rückzahlungsleistungen. Dauerhaftigkeit, Wertbeständigkeit und Ertragsfähigkeit der Pfandobjekte selbst bilden demzufolge die dem Realkredit und seiner Aufgabe der Dauerfinanzierung entsprechenden Wesensmerkmale.

Darüber hinaus gewähren die Kreditinstitute jedoch auch langfristige Darlehen, auf die die oben genannten Merkmale nicht völlig zutreffen. Die in den Rahmen dieser Untersuchung einbezogenen Kreditinstitute gewähren neben dem Realkredit auch Kommunalkredite mit im allgemeinen entsprechend langen Laufzeiten. Der Begriff des Kommunalkredits ist in mehrfacher Hinsicht nicht genau gefaßt. Einmal werden hierunter Darlehen verstanden, bei denen öffentlich-rechtliche Körperschaften selbst als Darlehensnehmer auftreten, zum anderen aber versteht man hierunter ebenfalls Kredite an Wirtschaftssubjekte, bei denen diese Körperschaften als Bürgen haften.¹⁾ Darüber hinaus ist jedoch auch der Begriffsinhalt der Bezeichnung "Kommunalkredit" zu eng gefaßt. Unter Kommunen werden im allgemeinen Sprachgebrauch nur Gemeinden und Gemeindeverbände verstanden. Als Kommunalдарlehensnehmer kommen aber auch der Bund und die Länder in Betracht, ebenso staatliche, kommunale oder kirchliche Stellen, öffentliche Verbände und dergleichen, soweit sie die Rechtsform einer inländischen Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts besitzen.²⁾

Eine weitere Ausdehnung des Begriffes "Kommunalkredit" ergibt sich durch eine Entscheidung des Reichsfinanzhofes, wonach auch der Erwerb und die Veräußerung von Schuldverschreibungen des Bundes und der Länder, kommunaler Körperschaften sowie der Kreditanstalten derartiger Körperschaften hierzu zu rechnen sind.³⁾

1) Wir werden hierauf noch im Zusammenhang mit dem Begriff der Ib-Darlehen näher eingehen.

2) Vgl. Alsheimer, Herbert: Die Einkommens- und Körperschaftsbesteuerung der Kreditinstitute und Sonderfragen ihrer Steuerbilanz, Diss. Frankfurt/M 1957, S. 68; Hafels, Karl Heinz: Das Wesen des Kommunalдарlehens, in: DfK 1964, S. 569 ff, hier S. 569

3) RFH-Entscheidung vom 2. 7. 1940, I 4/40, RStBl S. 939, zitiert bei Barocka, Egon: Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft, Frankfurt/M 1958, S. 144; Alsheimer, Herbert a.a.O. S. 67

KommunalDarlehen, bei denen öffentlich-rechtliche Körperschaften selbst als Schuldner auftreten, finden vorwiegend Verwendung zur Finanzierung von Vorhaben, deren Durchführung im öffentlichen Interesse liegt, die selbst aber keinen oder nur geringen Ertrag abwerfen.¹⁾ Die Sicherheit der Darlehen liegt im Vermögen des Schuldners und dessen Recht zur Erhebung von Steuern. Eine dingliche, d. h. grundpfandrechtliche Sicherung dieser Kommunalkredite²⁾ erfolgt nicht. Hierin liegt ein entscheidendes Wesensmerkmal des reinen Kommunalkredits gegenüber dem Realkredit.³⁾ Wesensmäßig entspricht damit der reine Kommunalkredit nicht dem Realkredit, sondern dem "ungesicherten" Personalkredit.⁴⁾ Demgegenüber handelt es sich bei den kommunalverbürgten Darlehen um echte Realkredite, da hier die öffentliche Bürgschaft neben die grundrechtliche Sicherung tritt. Um das Wesen dieser Art von Kommunalkrediten zu erfassen, müssen wir noch einige in der Bankpraxis übliche Begriffe und Bezeichnungen erläutern.

Bei den von den privaten Hypothekenbanken⁵⁾ gewährten Realkrediten handelt es sich grundsätzlich um sogenannte "erststellige" Hypothekendarlehen (§ 11 Abs 1 HBG). Diesen Krediten liegen Hypotheken zugrunde, die in Abteilung III des Grundbuches an erster Rangstelle eingetragen sind und auch Vorrang vor sonstigen, etwa im Grundbuch überhaupt nicht oder in

1) Z. B. Schulen, Krankenhäuser, Versorgungseinrichtungen, Straßenbau, zum Teil auch sozialer Wohnungsbau

2) Anders bei den kommunalverbürgten Darlehen, vgl. dazu die folgenden Ausführungen

3) Bei der Kommunalkreditgewährung wird unterschieden zwischen dem reinen Kommunalkredit, bei dem eine öffentlich-rechtliche Körperschaft selbst Darlehensnehmer und damit Schuldner ist, und der kommunalverbürgten Hypothek, bei der eine Bürgschaft seitens einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft vorliegt. Vgl. Kummert, Paul: Private Hypothekenbanken, in HdR, S. 733 ff, hier S. 792 f

4) Vgl. Hafels, Karl Heinz, a.a.O. S. 572

5) Um die Unterschiede zwischen erststelligem und zweitstelligem Hypotheken zu erläutern, beziehen wir uns der Einfachheit halber an dieser Stelle nur auf die Bestimmungen des HBG.

Abteilung II eingetragenen Grundstücksbelastungen haben müssen.¹⁾ Die Beleihungsgrenze, d. h. den Grenzwert, bis zu dem ein Grundstück erststellig beliehen werden darf, gibt das Hypothekensbankgesetz (§ 11,2) mit 60 % des Beleihungswertes an. Der Beleihungswert ist der Wert, der dem Grundstück unter Berücksichtigung aller für die Bewertung maßgebenden Umstände von der Hypothekensbank beigemessen wird (§ 12,1 HBG). Die oben genannten 60 % des Beleihungswertes entsprechen dem Beleihungsraum für die erststellige Hypothek, die allgemein kurz als Ia-Hypothek bezeichnet wird. Eine über den erststelligen Beleihungsraum hinausgehende Darlehensgewährung erfolgt durch Eintragung einer zweiten oder nachstelligen Hypothek. Die Gewährung derartiger nachstelliger Hypothekendarlehen ist den privaten Hypothekensbanken nicht gestattet, zumal nur die erststelligen Hypotheken zur Pfandbriefdeckung²⁾ zugelassen sind (§ 10 HBG). Da aber insbesondere in der Zeit nach dem ersten Weltkrieg nachstellige Hypotheken für die Darlehenssuchenden nur schwer zu bekommen waren, griff die öffentliche Hand zur Konstruktion der Ib-Hypotheken.³⁾ Für den über die Beleihungsgrenze hinausgehenden Teil des Darlehens, im allgemeinen bis zu 80 % des Beleihungswertes, übernehmen öffentlich-rechtliche Körperschaften die Bürgschaft. Den ersten Teil des Darlehens, der zur Pfandbriefdeckung geeignet ist, bezeichnet man, wie oben bereits erwähnt wurde, als Ia-Hypothek, den zweiten, kommunalverbürgten und als Deckung für die Ausgabe von Kommunalobligationen dienenden Teil als Ib-Hypothek.

Bei der Erörterung des Passivgeschäfts der im langfristigen Kreditgeschäft tätigen Kreditinstitute wollen wir uns an dieser Stelle auf einige grundlegende Aussagen beschränken.⁴⁾

¹⁾ Abt. III des Grundbuches enthält die Grundpfandrechte (Hypotheken, Grund- und Rentenschulden), Abt. II andere Grundstücksbelastungen. Zu näheren Einzelheiten vgl. Müller, Rolf: Grundzüge des Grundstücks- und Hypothekenrechts unter besonderer Berücksichtigung des Realkredits, in: HdR S. 559 ff

²⁾ Zum Begriff der Pfandbriefdeckung vgl. die folgenden Ausführungen über das Passivgeschäft der Realkreditinstitute.

³⁾ Vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 793

⁴⁾ Eine übersichtliche Darstellung der rechtlichen Grundlagen und insbesondere der Technik des Pfandbriefgeschäfts findet sich bei Hagenmüller, Karl Friedrich: Der Bankbetrieb Bd. I, Wiesbaden 1964, S. 264 ff. Entsprechende Ausführungen über das Spargeschäft bei Hagenmüller, a.a.O. S. 220 ff

Die für das Aktivgeschäft benötigten Mittel stammen vorwiegend aus dem Eigenkapital, aus dem Verkauf von Schuldverschreibungen bzw. aus der Hereinnahme von Spareinlagen sowie aus der Aufnahme von Globaldarlehen. Private Hypothekenbanken und öffentlich-rechtliche Pfandbriefinstitute emittieren auf der Grundlage der von ihnen gewährten Hypothekendarlehen Pfandbriefe, die sowohl Inhaber- wie auch Namenspapiere sein können. Das Gegenstück hierzu bilden die auf der Grundlage von Kommundarlehen ausgegebenen Kommunalobligationen, die in ihren Wesensmerkmalen den Pfandbriefen entsprechen.¹⁾ Pfandbriefe und Kommunalobligationen sind festverzinsliche Teilschuldverschreibungen jeweils einer unterschiedlich gestückelten Anleihe oder Serie. Sowohl das HBG (§ 6,1) wie das ÖffPfG (§ 2,1) sehen vor, daß der Gesamtbetrag der im Umlauf befindlichen Pfandbriefe in Höhe des Nennwertes jederzeit durch Hypotheken von mindestens gleicher Höhe und gleichem Zinsertrag gedeckt sein muß.²⁾ Entsprechendes gilt für die im Umlauf befindlichen Kommunalobligationen (§ 41,1 HBG, § 7,1 ÖffPfG). Der Grund für diese Bestimmungen ist darin zu sehen, daß hierdurch im Falle eines Konkurses die Kapitalansprüche der Pfandbriefgläubiger durch die Rückgriffsmöglichkeit auf diese Deckungswerte gesichert werden. Sämtliche Deckungswerte bilden jeweils eine einheitliche Deckungsmasse, die der Gesamtheit der Pfandbriefgläubiger gegenübersteht. Daraus ergibt sich, daß zur Emission von Pfandbriefen bzw. Kommunalobligationen zunächst einmal entsprechende Deckungswerte vorhanden sein müssen. Durch die Dar-

1) Barocka unterscheidet zwischen Kommunalobligationen, die von privaten Hypothekenbanken, und Kommunal-schuldverschreibungen, die von öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten emittiert werden. (Vgl. Barocka, Egon a.a.O. S. 143 f und S. 408 f) Dieser begrifflichen Trennung schließen wir uns nicht an, beide Bezeichnungen werden von uns synonym gebraucht. Anders verhält es sich mit der Bezeichnung "Hypothekenspfandbrief", die nach § 1 HBG nur für Pfandbriefe privater Hypothekenbanken verwendet werden darf.

2) Zu den sonstigen Möglichkeiten der ordentlichen bzw. der Ersatzdeckung vgl. Barlet-Karding-Fleischmann: Hypothekensbankgesetz, Kommentar, 2. Auflage München und Berlin 1964, Anmerkungen zu § 6, S. 84 ff und Sichtermann, S.: Das öffentlich-rechtliche Pfandbriefgesetz, Textsammlung mit kurzen Erläuterungen, München 1960, Anmerkungen zu § 2, S. 9 ff

lehensgewährung zunächst auf der Basis des Eigenkapitals wird eine Deckungsmasse geschaffen, die die Emission von Schuldverschreibungen ermöglicht. Aus den Mitteln der so emittierten Schuldverschreibungen erfolgen weitere Ausleihungen, die damit die Deckungsmasse nachfolgender Emissionen bilden. Zwischen Aktiv- und Passivgeschäft der Realkreditinstitute besteht demzufolge ein wechselseitiger Zusammenhang derart, daß zunächst der Umfang bereits gewährter Darlehen den Umfang des Schuldverschreibungsumlaufs bestimmt, andererseits das Aufkommen der Mittel aus den Emissionserlösen den Umfang der weiteren Ausleihungen festlegt.

Die Sparkassen gewähren Hypothekar- und Kommunalkredite auf der Grundlage der ihnen im Passivgeschäft zufließenden Spareinlagen. Eine gewisse Konstanz des Gesamtbestandes an Spareinlagen ermöglicht es den Sparkassen, diese Mittel im langfristigen Aktivgeschäft zu verwenden.¹⁾ Der Zusammenhang zwischen Aktiv- und Passivgeschäft gestaltet sich bei den Sparkassen derart, daß, von gesetzlichen und satzungsmäßigen Einschränkungen zunächst einmal abgesehen, das im Spareinlagengeschäft erreichte Mittelaufkommen den Umfang der langfristigen Ausleihungen bestimmt. Ein umgekehrter Zusammenhang, wie dies bei den Realkreditinstituten der Fall ist, d. h. eine bestimmte Abhängigkeit der Mittelbeschaffung vom Umfang der langfristigen Darlehensgewährung, existiert für die Sparkassen nicht.

2. Die Aufgabe der Kreditinstitute im langfristigen Kreditgeschäft

Die von den Banken ausgeübte Tätigkeit besteht vornehmlich in der Durchführung des aktiven und passiven Kreditgeschäfts. Damit verbundene Nebengeschäfte dienen in erster Linie dem vorrangigen Zweck der Banktätigkeit, Geld auf der einen Seite gegen Zahlung von Zinsen leihweise hereinzunehmen und auf der

¹⁾ Vgl. Ausführungen S. 74 f, 85 f

anderen Seite gegen Zinsvergütung auszuleihen.¹⁾ Innerhalb gewisser Grenzen können die Kreditinstitute Geld oder Kredit selbst schaffen, d. h. mehr Kredite gewähren als sie erhalten. Ihre Tätigkeit wird daher zutreffend als "Kombination einer Händler- und Produzententätigkeit"²⁾ bezeichnet: Im An- und Verkauf von Verfügungsrechten über finanzielle Mittel üben sie eine Händlertätigkeit aus, ihre Fähigkeit, Geld und Kredit zu schaffen entspricht ihrer Tätigkeit als Produzenten.

Beschränken wir uns auf die Tätigkeit der Kreditinstitute im langfristigen Kreditgeschäft, so können wir sagen, ihre Aufgabe entspricht der eines Händlers oder Vermittlers. Die Möglichkeit, Kredit zu schöpfen, ist, nehmen wir zunächst als Beispiel eine reine Hypothekenbank, derart begrenzt, daß sie praktisch vernachlässigt werden kann. Grundsätzlich besteht auch für eine Hypothekenbank die Möglichkeit, Kredit zu schöpfen, da sie nach den in § 5 HBG zugelassenen Geschäften in begrenztem Umfang Sichteinlagen ausweisen kann.³⁾ Dem geringen Umfang und der allgemein nur in kurzfristiger Form bestehenden Kreditschöpfungsmöglichkeit der reinen Realkreditinstitute wird in der Praxis keine Bedeutung zugemessen. Die Möglichkeit, Kredit in Form von Realkrediten zu schöpfen, wird für die reinen Realkreditinstitute teilweise völlig verneint⁴⁾, zumindest aber für so bedeutungslos gehalten, daß dieser Gesichtspunkt außer Betracht bleiben kann.⁵⁾ Die Fähigkeit zur Geld- und Kreditschöpfung der als Universal-

1) Vgl. Aust, Eberhard: Der Wettbewerb in der Bankwirtschaft, Frankfurt/M 1963, S. 21

2) Derselbe, a.a.O., S. 21

3) Vgl. Barlet-Karding-Fleischmann, a.a.O. Anm. zu § 5 Abs 1 Ziff 4, S. 73. Die Girokonten dienen in erster Linie der Darlehensauszahlung durch Gutschriften bzw. auf diesem Wege erfolgenden Einzahlungen. Der Umfang des Zahlungsverkehrs ist entsprechend dem geringen Anteil der Girokonten am gesamten Geschäftsvolumen der Hypothekenbanken relativ unbedeutend.

4) Vgl. Mössner, Karl Eugen: Das deutsche Bodenkreditsystem, Berlin 1934, S. 11

5) Vgl. Steffan, Franz a.a.O. S. 71; Voigt, Fritz: Aussagefähigkeit und Erkenntnisgrenzen der modernen Wirtschaftstheorie, in: Beiträge zur Theorie des Sparens und der wirtschaftlichen Entwicklung, herausgegeben von Fritz Voigt, Berlin 1958, S. 7 ff, hier S. 65

banken bezeichneten Kreditinstitute, hier der Sparkassen und Girozentralen, betrifft nahezu ausschließlich das kurzfristige Kreditgeschäft, ist daher für unsere Untersuchung ohne Bedeutung und kann bei der Beurteilung des Wettbewerbs im Hinblick auf die privaten Hypothekenbanken vernachlässigt werden. Wir betrachten demzufolge als kennzeichnend für die Tätigkeit der an der langfristigen Kreditgewährung beteiligten Banken, daß sie hierbei eine Vermittlerfunktion einnehmen.

Die Vermittlerfunktion der Banken äußert sich darin, daß sie die Mittel, die ihnen im Passivgeschäft von anlagesuchenden Wirtschaftssubjekten zur Verfügung gestellt werden, an kredit-suchende Wirtschaftssubjekte weiterleiten. Eine fristenmäßige Übereinstimmung von Mittelbeschaffung und Mittelverwendung, wie sie die "goldene Bankregel" fordert, liegt nicht in jedem Falle vor. In besonderem Maße gilt dies für die Refinanzierung langfristiger Kredite aus Spareinlagen. Speziell die Sparkassen werden durch das Problem der Anschlußfinanzierung gezwungen, vergleichsweise kurzfristig zur Verfügung stehende Spareinlagen in langfristige Kredite zu transformieren. Die für das Mittelaufkommen am Kapitalmarkt äußerst bedeutsame Fristenausgleichs- oder Transformationsfunktion wird den Sparkassen dadurch erleichtert, daß Einlageneinzahlungen und -abhebungen sich normalerweise kompensieren, im Durchschnitt also eine gewisse Konstanz des Spareinlagenbestandes gewährleistet ist. Ein bestimmter Teil der Spareinlagen, in der Literatur oft als "Bodensatz" bezeichnet, steht den Sparkassen somit zur langfristigen Darlehensgewährung zur Verfügung. Auf ähnlicher Grundlage, wenn auch nicht in gleichem Maße, betreiben die Emissionsinstitute eine Fristenausgleichsfunktion¹⁾, die eine

1) Teilweise auch als "Mobilisationsprinzip" bezeichnet. So z. B. bei Floss, Eberhard: Theorie der Sparkassenliquidität, in: Beiträge zur Theorie des Sparens ... a.a.O. S. 153 ff, hier S. 183. Das Mobilisationsprinzip wird jedoch auch in einem anderen Zusammenhang gesehen. So versteht man unter einem Realkredit dann einen "Mobilisierungskredit, wenn er auf vorhandene, nicht erst mit Hilfe des Kredits hergestellte oder erworbene Sachwerte aufgenommen wird und daher beliebig verwendet werden kann." (Steffan, Franz a.a.O. S. 82)

langfristige Anlage der Schuldverschreibungserlöse zuläßt, obwohl die zugrunde liegenden Wertpapiere kurzfristig handelbar sind und nicht selten zu Zwecken der Kurspflege aus dem Markt genommen werden müssen.

Grundsätzlich erstreckt sich der dem langfristigen Kreditgeschäft entsprechende Aufgabenbereich der hier untersuchten Institutsgruppen auf alle damit zusammenhängenden Gebiete. Innerhalb der einzelnen Institutsgruppen werden jedoch bestimmte Aufgabengebiete schwerpunktmäßig betont. Als Folge hiervon ergibt sich eine, wenn auch nur begrenzte Arbeitsteilung, so daß beispielsweise in einigen von den privaten Hypothekenbanken vernachlässigten Bereichen des langfristigen Kreditgeschäfts öffentlich-rechtliche Kreditinstitute bevorzugt tätig werden. Dies gilt etwa für den langfristigen Agrarkredit, der von den privaten Hypothekenbanken in geringem Maße, von den Sparkassen und einem Teil der öffentlich-rechtlichen Bodenkreditinstitute dagegen in beachtlichem Umfang gewährt wird. Langfristige Kredite für den Wohnungsbau werden regelmäßig von allen hier untersuchten Institutsgruppen bevorzugt gegeben. Darlehen zur Finanzierung gewerblicher (Hotels, Büro- und Ladengebäude, Kaufhäuser usw.) und industrieller Objekte (Fabrikgebäude, Produktionsanlagen) werden zwar von Institut zu Institut in verschiedenem Umfang, allgemein jedoch nur mit Zurückhaltung gewährt.¹⁾ Kommunalkredite spielen naturgemäß im Aktivgeschäft der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute eine hervorragende Rolle. Dies gilt in besonderem Maße für Sparkassen und Girozentralen, jedoch erfuhr dieses Aufgabengebiet, insbesondere im Hinblick auf die Ibdarlehen, gerade in den letzten Jahren auch bei den privaten Hypothekenbanken eine zunehmende Ausweitung. Bei einem Teil der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute liegt das Schwer-

¹⁾ Eine Ausnahme bilden die Sparkassen, auf deren beachtlichen Anteil bei der Industriefinanzierung von Düvel hingewiesen wird. Vgl. Düvel, Carl: Die neuen Partner im Industriekredit, in: ZfK 1961, S. 22 ff

gewicht im Aktivgeschäft auf der Gewährung nachstelliger Darlehen, wobei ebenfalls die Form der Ib-Darlehen im Vordergrund steht. Schließlich verdient noch erwähnt zu werden, daß alle im Rahmen dieser Untersuchung berücksichtigten Institutsgruppen, wenn auch in unterschiedlichem Umfange, in öffentliche Kreditaktionen einbezogen werden. Das Ziel ihrer Tätigkeit in volkswirtschaftlicher Sicht sehen die Kreditinstitute in der bestmöglichen Kreditzuleitung an geeignete Darlehensnehmer. Durch ihre Vermittlerfunktion werden dem Kreditsuchenden langfristige Mittel zugeführt, während die Kapitalanleger sich insofern nicht langfristig festlegen müssen, als sie durch Verkauf der börsengängigen Schuldverschreibungen oder Abhebungen von Sparkonten praktisch jederzeit über ihre Mittel verfügen können.¹⁾ Entscheidend für die volkswirtschaftliche Bedeutung der am langfristigen Kreditgeschäft beteiligten Kreditinstitute sind ihre beiden Grundfunktionen: Sammlung von anlagesuchendem Kapital im Passivgeschäft und Vermittlung dieses Kapitals im Aktivgeschäft durch die Gewährung langfristiger Real- und Kommunalkredite. Durch die Emission von Schuldverschreibungen wie durch die Annahme von Spareinlagen wird das Risiko der Kapitalanleger begrenzt und die Aufbringung auch kleiner Kapitalbeträge für umfangreiche langfristige Verwendungszwecke ermöglicht. Andererseits wird durch die Auswahl der Beleihungsobjekte und der Darlehensnehmer versucht, eine volkswirtschaftlich sinnvolle Verwendung der langfristigen Mittel zu gewährleisten, d. h. Kapitalfehlleitungen zu vermeiden. In besonderem Maße wird die Aufgabe der Kreditinstitute, eine wirtschaftlich zweckmäßige Kapitalzuleitung zu erreichen, dann deutlich, wenn man ihre Tätigkeit im Zusammenhang mit der wirtschaftspolitischen Zielsetzung des Staates sieht, einzelne Wirtschaftszweige, Bevölkerungsgruppen oder regionale Räume zu fördern. Beispielhaft dafür ist etwa die Einbeziehung der hier untersuchten Institutsgruppen in die Finanzierung des sozialen Wohnungsbaues oder die Förderung sozial schwächerer Bevölkerungsschichten durch öffentlich-rechtliche Kreditinstitute.

¹⁾ Vgl. Weber, Adolf a.a.O. S. 227 f

Generell jedoch zeigt sich dies in der Kapitalzuleitung der Institute an diejenigen Investitionsbereiche, in denen, bedingt durch die niedrige Kapitalumschlagshäufigkeit, langfristige Finanzierungsmittel benötigt werden, die nicht durch Geldschöpfung gebildet werden können, sondern in vollem Maße durch langfristig angelegte Ersparnisse finanziert werden müssen, wie dies in erster Linie für den Wohnungsbau oder die Finanzierung kommunaler Investitionen gilt.¹⁾

In der Literatur wird vielfach eine Einteilung des Realkredits nach Gesichtspunkten vorgenommen, die einseitig beispielsweise von der Rechtsform oder von der Einstellung zum Gewinnstreben ausgeht. Derartigen Unterscheidungsmerkmalen kann jedoch insofern nur eine begrenzte Aussagefähigkeit beigemessen werden, als beispielsweise unter dem Begriff "Öffentlich-rechtlich" eine durchaus heterogene Gruppe von Kreditinstituten mit unterschiedlichen Zweckbestimmungen, Geschäftsstrukturen oder Tätigkeitsbereichen zusammengefaßt wird.²⁾ Ebenso vermag die Einstellung der einzelnen Kreditinstitute zum Gewinnstreben im Zeitablauf Wandlungen zu unterliegen, so daß eine Annäherung der ursprünglichen Gegensätze und eine Verwischung derartiger Grenzen nicht ausgeschlossen ist.³⁾ Zweckmäßiger dürfte daher bereits die Einteilung von Rieger⁴⁾ sein, der zwischen organisiertem und unorganisiertem Realkredit unterscheidet:

- "1. Organisierter Hypothekar-Kredit der Pfandbriefinstitute,
 - a) auf gemeinnütziger Grundlage durch Schuldnerzusammenschluß (Landschaften, Stadtschaften),
 - b) auf gemeinnütziger Grundlage durch Errichtung öffentlich-rechtlicher Anstalten, unter Bereitstellung öffentlicher Mittel (kommunale Anstalten, Landesbanken, Deutsche Pfandbriefanstalt)
 - c) auf privatwirtschaftlicher Grundlage durch Zusammenschluß der Gläubiger zwecks Gewinnerzielung (private Hypothekenbanken)
2. Nicht organisierter Hypothekar-Kredit, bewilligt durch Institute, die in der Hauptsache anderen Zwecken dienen,
 - a) Sparkassen
 - b) Versicherungen."

¹⁾ Vgl. Voigt, Fritz a.a.O. S. 62 f

²⁾ Siehe hierzu Ausführungen S. 32 ff

³⁾ Siehe hierzu Ausführungen S. 166 ff

⁴⁾ Rieger, Kurt: Die Hypothekarkredit- und Pfandbriefinstitute im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland 1948 - 1959, Tübingen 1960, S. 6. Rieger führt diese Einteilung zurück auf Weber, Adolf a.a.O. S. 237

Diese Einteilung legt jedoch die Betonung zu stark darauf, daß sie einmal solche Unternehmungen, die als Hauptgeschäft das langfristige Kreditgeschäft betreiben und solche, "die in der Hauptsache anderen Zwecken dienen" unterscheidet. Zum anderen rückt auch bei dieser Begriffsfassung der Gesichtspunkt der Einstellung zum Gewinnstreben zu sehr in den Vordergrund. Die Bezeichnung unter anderem der Sparkassen als Träger des nicht organisierten Hypothekarkredits erscheint uns zweifelhaft,¹⁾ zumindest aber für die Durchführung der vorliegenden Untersuchung nicht als zweckmäßig. Im Sinne einer Betonung von Hauptgeschäft bzw. Durchführung des langfristigen Kreditgeschäfts neben anderen ist eine Unterscheidung vorzuziehen, die einteilt in Realkreditinstitute im engeren Sinne, d. h. private Hypothekenbanken und öffentlich-rechtliche Boden- und Kommunkreditinstitute, die ihre Darlehen durch Verkauf von Pfandbriefen und Kommunalobligationen refinanzieren, und Realkreditinstitute im weiteren Sinne, die neben dem Realkredit noch weitere Geschäfte betreiben und sich auf anderem Wege refinanzieren, wie Sparkassen und Versicherungen.²⁾ Dieses Schema ist jedoch für die vorliegende Untersuchung ebenfalls nicht in vollem Umfang brauchbar, da wir die Versicherungsgesellschaften nicht zu den Realkreditinstituten zählen.³⁾ Dem Zweck dieser Untersuchung dürfte deshalb eine Einteilung des Realkreditsektors nach institutionellen Gesichtspunkten am weitesten entsprechen. Verstehen wir zunächst unter organisiertem Realkredit die langfristige Kreditgewährung all der Unternehmungen, die diese Kredite regelmäßig im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit gewähren, so können wir weiter unterscheiden in den bankmäßig organisierten Realkredit, der die langfristige Darlehensgewährung der Kreditinstitute umfaßt, und in den sonstigen organisierten Realkredit, der die Tätigkeit von Bausparkassen und Versicherungsgesellschaften einschließt.⁴⁾ Unter den Begriff des

1) So auch Dobrinski, Werner: Die Beziehungen zwischen moderner Wettbewerbstheorie und ökonomischer Realität im Realkreditsektor, Berlin 1964, S. 21

2) Vgl. Hafels, Heinz: Finanzierung des Wohnungsbaus mit langfristigem Kredit, 2. Teil, in: BB 1966, S. 182 ff, hier S. 182

3) Vgl. Ausführungen S. 4

4) Im Gegensatz zu unserer Auffassung wird teilweise unter dem bankmäßig organisierten Realkredit nur der auf Schuldverschreibungsemissionen beruhende Realkredit verstanden. So z. B. Tornier, Kurt: Die Realkreditinstitute, in: Die Bank, Lehrbuch und Nachschlagewerk des Bank- und Sparkassenwesens, herausgegeben von Karl Theisinger und Josef Löffelholz, Bd I, Wiesbaden 1952, S. 246 ff, hier S. 250

nicht organisierten Realkredits fiele nach dieser Begriffsfassung beispielsweise die Darlehensgewährung von Privatpersonen oder sonstigen Wirtschaftsunternehmungen, die eine langfristige Kreditgewährung nicht regelmäßig im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit betreiben. Die langfristige Kreditgewährung der Geschäftsbanken und Kreditgenossenschaften, deren zunehmende Betätigung auf diesem Gebiet eine Zurechnung zum bankmäßig organisierten Realkredit erlauben würde, bleibt aufgrund der thematischen Abgrenzung der vorliegenden Untersuchung unberücksichtigt.¹⁾ Derart abgegrenzt erweist sich der Begriff der bankmäßigen Organisation des Realkredits als zutreffend für die nach der Themenstellung zu berücksichtigenden Kreditinstitute, die aufgrund gesetzlicher oder satzungsmäßiger Grundlagen ausschließlich oder in weitem Umfang langfristige Geschäfte betreiben und auf diesem Gebiet führend sind:²⁾ Die privaten Hypothekenbanken, die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten und die Sparkassen.

II Der Wettbewerb auf dem Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts

1. Charakterisierung des Wettbewerbs im langfristigen Kreditgeschäft

Im System der Marktwirtschaft dient der Begriff des Wettbewerbs zur Kennzeichnung eines Verhältnisses, das zwischen den Marktteilnehmern auf jeweils einer Marktseite, d. h. der Anbieter untereinander sowie der Nachfrager untereinander, besteht.³⁾ Diese Feststellung sagt indessen noch nichts darüber aus, was unter dem Begriff des Wettbewerbs zu verstehen ist.

¹⁾ Vgl. Ausführungen S. 4

²⁾ Vgl. Hagenmüller, Karl Friedrich, a.a.O. Bd II, S. 135

³⁾ Vgl. Aust, Eberhard, a.a.O. S. 32

Die Auffassungen hierüber gehen in der Literatur meistens auseinander. Im einen Extremfall wird möglicherweise nur der Versuch unternommen, den Begriff des Wettbewerbs in einem realitätsbezogenen, auf die in der Praxis anzutreffenden wirtschaftlichen Tatbestände ausgerichteten Sinne zu interpretieren, während etwa in einem anderen Extrem eine entsprechende Definition in einer abstrakten, wirklichkeitsfernen Modellbetrachtung gesucht wird.

So wird beispielsweise in der realitätsbezogenen Betrachtungsweise unter dem Begriff des Wettbewerbs (oder Konkurrenz, beide Begriffe werden im folgenden synonym gebraucht) ein Wettkampf zwischen bestimmten Marktteilnehmern verstanden, der darauf abzielt, sich gegenseitig Kunden, Geschäfte und Marktchancen abzugewinnen, und so auf die Dauer eine stärkere Marktstellung und höhere Erträge zu erlangen.¹⁾ Eine andere Begriffsdeutung sieht das Wesen des Wettbewerbs darin, daß von verschiedenen Unternehmungen demselben Personenkreis dieselben Leistungen angeboten werden, was mit anderen Worten heißt, daß das Streben der Marktteilnehmer darauf abzielt, auf einem gemeinsamen Markt an Stelle eines anderen Anbieters zum Geschäftsabschluß mit Dritten zu gelangen.²⁾ Um noch ein weiteres Beispiel zu bringen, definiert der Bundesgerichtshof Wettbewerb als das Bestreben, den eigenen Absatz auf Kosten des Kundenkreises eines anderen zu erhalten und zu erweitern.³⁾

Die heutige Wirtschaftstheorie neigt dagegen dazu, unter dem Begriff des Wettbewerbs "einen Zustand zu verstehen, wie er im höchsten Grad im 'reinen' oder 'vollkommenen' Wettbewerb

¹⁾ Vgl. Strickrodt, Georg: Wettbewerb im Kreditwesen, in: Enzyklopädisches Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen, Bd II, Frankfurt/M 1957, S. 1679 ff, hier S. 1680

²⁾ Vgl. Walb, Ernst: Übersetzung und Konkurrenz im deutschen Kreditapparat, in: Untersuchung des Bankwesens 1933, I. Teil, vorbereitendes Material, 1. Band, Berlin 1933, S. 113 ff, hier S. 147; Moser, Ludwig: Die Kreditinstitute im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Diss. Mainz 1961, S. 9

³⁾ Vgl. BGH in NJW 1956, S. 430, zitiert bei: Heubaum, Horst: Das kreditpolitische Instrumentarium der Deutschen Bundesbank unter dem Gesichtspunkt seiner Auswirkungen auf den Wettbewerb im Kreditgewerbe, Diss. Aachen 1964, S. 7

vornanden ist."¹⁾ Die Konzeption des vollkommenen Wettbewerbs unterstellt neben einer Reihe weiterer Voraussetzungen vor allem das grundlegende Merkmal der Identität der angebotenen Güter und das Vorhandensein einer ausreichenden Zahl von Wettbewerbern, so daß beispielsweise bei dem Angebot nicht identischer Güter kein Wettbewerb oder nur "unvollkommener Wettbewerb" vorliegt.²⁾ Demgegenüber hing der Begriff des Wettbewerbs bei den Klassikern wie etwa Adam Smith, David Ricardo oder W. Stanley Jevons keineswegs von der Zahl der Anbieter oder der Homogenität der Produkte ab, "sondern von dem Grad der Freiheit oder Kontrolle des Marktes."³⁾

Der Fall der vollkommenen Konkurrenz stellt etwa in den Lehren der Marktformen oder Marktverhaltensweisen⁴⁾ diejenige Konstellation von Voraussetzungen dar, unter denen sich der Wettbewerb auf den Idealzustand zubewegt, doch entfernt sich dieser Zustand durch die im Idealfall erfüllten Bedingungen nahezu völlig von der Wirklichkeit.⁵⁾ Aber auch "die Aufzählung aller dieser Voraussetzungen kann uns nicht sagen, was Wettbewerb ist, sondern nur, welche Bedingungen gegeben sein müssen, damit der Wettbewerb zu bestimmten Folgen führen kann."⁶⁾

Worin wird nun in der Theorie das Wesen des Wettbewerbs gesehen? Nach Schneider liegt Konkurrenz dann vor, wenn "ein Anbieter eines bestimmten, nach Qualität und Art genau definierten Gutes damit rechnet oder weiß, daß sein Absatz nicht nur von der Größe der eigenen Aktionsparameter und dem Verhalten der Käufer, sondern auch noch von den Aktionsparametern anderer Anbieter abhängt ..."⁷⁾ Hayek, der in der Theorie

¹⁾ Abbott, Lawrence: Qualität und Wettbewerb, München und Berlin 1958, S. 112

²⁾ Vgl. derselbe, a.a.O. S. 112 f

³⁾ Derselbe, a.a.O. S. 113

⁴⁾ Siehe hierzu z. B. Gutenberg, Erich: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd II, 7. Auflage, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1964, S. 173 ff; Schneider, Erich: Einführung in die Wirtschaftstheorie, II. Teil, 7. verbesserte Auflage, Tübingen 1961, S. 68 ff

⁵⁾ Vgl. Abbott, Lawrence, a.a.O. S. 114

⁶⁾ Derselbe, a.a.O. S. 114

⁷⁾ Schneider, Erich, a.a.O. S. 68

des vollkommenen Wettbewerbs kein geeignetes Modell für die Beurteilung der Funktionen des Wettbewerbs in der wirtschaftlichen Wirklichkeit sieht,¹⁾ gelangt zu folgendem Ergebnis: "Der Wettbewerb ist im wesentlichen ein Prozeß der Meinungsbildung: Indem er Informationen vorbereitet, schafft er jene Einheit und jenen Zusammenhang des Wirtschaftssystems, den wir voraussetzen, wenn wir es uns als einen Markt denken. Er schafft die Ansichten, die die Leute darüber haben, was am besten und billigsten ist, was die Menschen über Möglichkeiten und Gelegenheiten wissen, das erfahren sie durch ihn. Er ist so ein Prozeß, der einen ständigen Wechsel der Daten in sich schließt und dessen Bedeutung daher von keiner Theorie richtig erfaßt werden kann, die diese Daten als konstant behandelt."²⁾

Ebenfalls in Abweichung von der allgemeinen theoretischen Konzeption, also unabhängig etwa von einer großen Zahl von Marktteilnehmern oder von der Homogenität der Produkte, aber unter Berücksichtigung auch der Möglichkeit der Substitutionskonkurrenz definiert Abbott den ökonomischen Wettbewerb: "Es handelt sich dabei um einen Wettstreit - oder öfter um eine Aufeinanderfolge von Wettstreiten -, bei dem unabhängige Verkäufer Produkte ihrer eigenen Wahl zu Preisen ihrer eigenen Wahl anbieten, die von unabhängigen Käufern bewertet und gekauft werden, wobei sich die Erzeugnisse gegenseitig in dem Sinne ersetzen können, daß sich mit dem einen oder anderen eine bestimmte Tätigkeit oder ein bestimmtes Erleben erreichen läßt. ... Alle Beteiligten (müssen) bei ihren Entscheidungen von den Vorstellungen geleitet sein, die sie selbst von der bestmöglichen Erfüllung ihrer eigenen Interessen haben."³⁾

Es erhebt sich nunmehr die Frage, was als Kennzeichen des Wettbewerbs im langfristigen Kreditgeschäft angesehen

1) Vgl. Hayek, Friedrich A.: Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Erlenbach-Zürich 1952, S. 122

2) Derselbe, a.a.O. S. 139 f

3) Abbott, Lawrence, a.a.O. S. 126

werden soll. Wir neigen dazu, einer realitätsbezogenen Begriffsdeutung den Vorzug zu geben und sehen das vorrangige Ziel der auf dem langfristigen Sektor konkurrierenden Kreditinstitute darin, den eigenen Marktanteil zu erhalten bzw. zu vergrößern.¹⁾ Die Grundlage dafür ist in dem Bestreben der Konkurrenten zu sehen, das Verhältnis des erzielten Gewinnes zum eingesetzten Kapital, die Rentabilität, nach Möglichkeit zu erhöhen oder doch zumindest nicht zu verschlechtern. Andererseits aber zwingt der Wettbewerb die Marktteilnehmer, für Leistungen, die sie vom Markt erhalten wollen, einen möglichst hohen Gegenwert zu geben.²⁾

Deshalb wollen wir sagen: Wettbewerb im langfristigen Kreditgeschäft liegt dann vor, wenn Kreditinstitute in dem Bestreben, den eigenen Marktanteil zu erhalten oder zu vergrößern, versuchen, durch möglichst hohe Gegenleistung an die Nachfrageseite vorhandene Kunden zu halten, potentielle Kunden zu gewinnen und Kunden von anderen Kreditinstituten an sich zu ziehen, um hierdurch die eigene Rentabilität zu erhalten oder zu vergrößern. Als Ausdruck für die Wettbewerbsposition eines Kreditinstituts soll die Höhe und Stabilität seiner Rentabilität gegenüber der seiner Konkurrenten angesehen werden.³⁾

Wie eingangs bereits betont wurde, tritt der Wettbewerb zwischen den Kreditinstituten in erster Linie in Form des Gruppenwettbewerbs in Erscheinung. Im Mittelpunkt des Gruppenwettbewerbs steht das Problem der Beseitigung von Wettbewerbsungleichheiten bzw. Schaffung gleicher Startbedingungen. Eine besondere Bedeutung im Rahmen des Bankenwettbewerbs kommt diesem Problem im Hinblick darauf

Zur Frage der Substitutionskonkurrenz siehe Ausführungen S. 30, 137 f

Vgl. Aust, Eberhard, a.a.O. S. 32

Vgl. derselbe, a.a.O. S. 26. Bezüglich einer Darstellung der in der Wettbewerbstheorie verwendeten Kriterien zur Bestimmung des Ausmaßes an Konkurrenz sei auf die Untersuchung von Aust verwiesen. Vgl. dort S. 32 ff

zu, als hierin die Grundlage für die Auseinandersetzungen zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten zu sehen ist. Wettbewerbsungleichheiten (oder Wettbewerbsverschiebungen, Wettbewerbsverzerrungen) liegen dann vor, "wenn neben die natürlichen Leistungsfaktoren des wirtschaftlichen Konkurrenzkampfes außerökonomische Umstände (z. B. durch staatliche Intervention) treten, die hinreichend einflußreich sind, um die Wettbewerbschancen von Marktteilnehmern verändern (verbessern oder verschlechtern) zu können."¹⁾ Die vorhandenen Wettbewerbsungleichheiten führen zu Unterschieden in den Wettbewerbspositionen der konkurrierenden Kreditinstitute, die demzufolge nicht auf unterschiedlicher ökonomischer Leistungsfähigkeit beruhen. Die Startbedingungen oder Startpositionen der Konkurrenten werden verändert.

Soweit im Verlauf dieser Untersuchung von der Forderung nach Gleichheit der Startbedingungen die Rede ist, wollen wir hierunter nicht die Herstellung absolut gleicher Startbedingungen, sondern einer relativen Startgleichheit im Hinblick auf die privilegierten Institutsgruppen verstehen, da in einer absoluten Gleichstellung auch die Beseitigung aller Unterschiede in der ökonomischen Leistungsfähigkeit eingeschlossen wäre.²⁾ Demgegenüber gehen verschiedentlich extreme wettbewerbspolitische Vorstellungen, die auf eine absolute Gleichstellung der Kreditinstitute gerichtet sind, dahin, entweder sämtliche Kreditinstitute zu verstaatlichen³⁾; oder die öffentlich-rechtlichen Institute zu privatisieren.⁴⁾

1) Nipperdey, Hans Carl und Schneider, Hans: Die Steuerprivilegien der Sparkassen. Ein Rechtsgutachten über die Frage ihrer Verfassungsmäßigkeit, München und Berlin 1966, S. 73

2) Vgl. Hofmann, Klaus: Die Situation und die wirtschaftsordnungspolitische Problematik des Wettbewerbs auf dem Sektor des Mittelstandskredits unter besonderer Berücksichtigung von Wesen und Stellung der verschiedenen Bankorganisationen, Diss. Münster 1962, S. 93

3) Vgl. Aust, Eberhard a.a.O. S. 223

4) Vgl. Henze, Werner: Das Gleichgewichtsproblem im deutschen Kreditwesen, in: Sparkasse 1962, S. 199 ff, hier S. 199

Suchen wir nach dem Grund für die Entstehung der heutigen Wettbewerbssituation in der Bankwirtschaft, so müssen wir in kurzer Form auf die Entwicklungsgeschichte der Kreditinstitute zurückgreifen.¹⁾ Noch um die Jahrhundertwende bestand eine weitgehende Arbeitsteilung unter den verschiedenen Gruppen von Kreditinstituten. Zwischen den einzelnen Institutsgruppen gab es, mitunter im Gegensatz zu den Instituten gleicher Gruppenzugehörigkeit, keine oder nur geringe Konkurrenz, da jede Gruppe ihren bestimmten Kundenkreis hatte, der den jeweiligen institutionellen Eigenheiten der Banken entsprach. Unterschiede in der Rechtsform, der Haftungsart oder den Beziehungen zur öffentlichen Hand konnten die Wettbewerbspositionen der verschiedenen Institutsgruppen kaum beeinflussen. Auch steuerliche Vorteile einzelner Gruppen konnten infolge der vergleichsweise geringen Steuersätze nicht so stark ins Gewicht fallen, wie dies heute bei entsprechend hohen Sätzen der Fall ist.

Diese Situation änderte sich mit der Entwicklung eines großen Teils der Kreditinstitute zu dem Bankentyp, der als Universalbank bezeichnet wird. Durch den weitgehenden, wenn auch nicht vollständigen Wegfall der Arbeitsteilung und entsprechende Angleichung der Institute sowohl hinsichtlich der Geschäftsstrukturen als auch der Kundenkreise stehen diese

Auf eine Einzeldarstellung der geschichtlichen Entwicklung der verschiedenen Institutsgruppen wird hier verzichtet. Wir verweisen dazu auf: Kummert, Paul a.a.O. S. 739 ff; Spelsberg, Paul: Öffentlich-rechtliche Bodenkreditinstitute, in: HdR, S. 831 ff, insbesondere S. 841 ff; Michaelis, Kurt: Sparkassen, in: HdR, S. 993 ff, insbesondere S. 995 f. Die Entwicklungsgeschichte aller Institutsgruppen ist abrißartig dargestellt bei Hagenmüller, Karl Friedrich, a.a.O. Bd I

Kreditinstitute auf nahezu allen Gebieten der banküblichen Tätigkeit im Wettbewerb. Den nach wie vor bestehenden Wettbewerbsungleichheiten zwischen den Institutsgruppen kommt damit naturgemäß heute eine entsprechend schwererwiegende Bedeutung zu.

Der Wettbewerb auf dem Gebiet der Hauptleistungen der Universalbanken war, was vornehmlich für das kurz- und mittelfristige Aktiv- und Passivgeschäft zutrifft, bis zum 1. April 1967 durch die Bindung der Konditionen an das Soll- und Habenzinsabkommen eingeschränkt. Zwar wurde im Aktivgeschäft lediglich die Obergrenze für Sollzinsen festgelegt, so daß eine Unterschreitung und damit die Einräumung günstigerer Konditionen durchaus möglich war. Will man aber ein zutreffendes Bild von der Wirkung der Zinsregelung erhalten, so darf nicht eine der beiden Seiten jeweils isoliert, sondern beide müssen in ihrer gegenseitigen Wechselwirkung betrachtet werden.²⁾ Durch die Abhängigkeit des Aktivgeschäfts vom Passivgeschäft wurden die Kreditinstitute gezwungen, die regelmäßig bei der Einlagensammlung gezahlten Höchstzinssätze in der Berechnung ihrer Sollzinsen entsprechend zu berücksichtigen. Eine gewisse Einschränkung des Wettbewerbs im Aktivgeschäft war demzufolge, wenn auch nicht in gleich starker Weise wie im Passivgeschäft, bis zur oben erwähnten Zinsfreigabe vorhanden. Die Banken versuchten deshalb mit Hilfe neuer und besserer Dienstleistungen ihre Wettbewerbspositionen zu verstärken, die Konkurrenz verlagerte sich auf das Gebiet der Nebenleistungen.³⁾

Im Wettbewerb der Kreditinstitute, die am langfristigen Kreditgeschäft beteiligt sind, spielen genau wie bei den Universal-

1) Abkommen über die Festsetzung von Höchstzinssätzen für hereingekommene Gelder und Abkommen über die Berechnung der Zins- und Provisionssätze bei der Weitergabe von Geldern an Dritte vom 22. Dezember 1936, abgedruckt einschließlich Änderungen in: Handbuch des gesamten Kreditwesens, herausgegeben von Walter Hofmann, 5. Auflage, Frankfurt/M 1953, S. 353 ff. Die Aufhebung der Zinsordnung mit Wirkung vom 1. April 1967 erfolgte auf Beschluß des Zentralbankrates der Deutschen Bundesbank vom 16. März 1967. Vgl. Notiz der FAZ: Die Bundesbank stimmt der Freigabe der Bankzinsen zu, vom 17. 3. 1967, S. 31

2) Vgl. Schreihage, Heinrich: Wettbewerb und Wettbewerbsbeschränkungen im Kreditgewerbe, in: ZfK 1960, S. 15 ff, hier S. 16

3) Vgl. Stützel, Wolfgang: Konkurrenzfragen des Kreditgewerbes, in: ZfK 1960, S. 310 ff, hier S. 310

banken die das private und öffentliche Kreditgewerbe trennenden Probleme der Wettbewerbsungleichheiten eine dominierende Rolle. Wir werden uns im einzelnen mit diesen Problemen im dritten Kapitel dieser Untersuchung beschäftigen. Im Gegensatz zu den Universalbanken, die bis zu der Zinsfreigabe in der Ausübung des Leistungswettbewerbs auf dem Gebiet ihrer Hauptleistungen weitgehend eingeschränkt waren, existierten für die Institute des langfristigen Kreditgeschäfts keine damit vergleichbaren Beschränkungen. Langfristige Kredite waren bereits nach § 2 Ziff 4 der Zinsverordnung¹⁾ von der Regelung der Höchstsätze für Kreditkosten ausgenommen, ebenso unterlagen die Zinsen für Schuldverschreibungen der Emissionsinstitute keiner Zinsregelung. Lediglich für die Sparkassen galt eine gewisse Einschränkung insofern, als alleine Spareinlagen mit einer vereinbarten Kündigungsfrist von mehr als zweieinhalb Jahren von der Habenzinsregelung ausgenommen waren.²⁾ Unter teilweiser Ausnahme des Passivgeschäfts der Sparkassen können wir also sagen, daß eine von Zinsregelungen freie Ausübung des Leistungswettbewerbs, wie sie für die Geschäftsbanken erst seit kurzer Zeit besteht, für die Institute des langfristigen Kreditgeschäfts bereits vor der Zinsfreigabe vorhanden war.

Aber nicht nur in dem oben gesagten ist eine Abweichung von der Wettbewerbssituation der Kreditbanken zu sehen. Eine Besonderheit des Wettbewerbs im langfristigen Kreditgeschäft besteht darin, daß einige Kreditinstitute anderen Instituten im Aktivgeschäft als Konkurrenten gegenüberstehen, im Passivgeschäft dagegen als gute Kunden geschätzt werden. Besonders ausgeprägt ist dieses Verhältnis zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Realkreditinstituten einerseits und Sparkassen und Girozentralen andererseits. Da die Sparkassen ihre Wertpapierbestände aus Gründen der Anlagemischung nicht auf Schuldverschreibungen der Girozentralen beschränken, treten sie als Käufer von Pfandbriefen und Kommunalobligationen aller Realkreditinstitute auf, wobei Girozentralen sich oft als Vermittler für die ihnen angeschlossenen Sparkassen einschalten.³⁾

¹⁾ Zinsverordnung vom 5. Februar 1965 (BGBl I Nr. 5/1965)

²⁾ Vgl. § 12 Abs 1 Ziff 2 und 3 der Zinsverordnung

³⁾ Vgl. Steffan, Franz a.a.O. S. 58 f

Hiermit soll jedoch nicht der Eindruck erweckt werden, als erstrecke sich der Wettbewerb zwischen den Realkreditinstituten und den Sparkassen nur auf das Aktivgeschäft. Im Passivgeschäft erfassen die Sparkassen zum größten Teil Gelder, die langfristig angelegt werden sollen, d. h. Mittel darstellen, die dem Kapitalmarkt zufließen können. Wertpapiersparen und Kontensparen liegen demzufolge hierbei in einem stetigen Wettbewerb um die beim anlagensuchenden Publikum vorhandenen Beträge.

Der Wettbewerb der hier untersuchten Institutsgruppen konzentriert sich auf die Gewährung von Kommunaldarlehen sowie erststelligen und kommunalverbürgten Hypothekendarlehen. Nehmen wir als Beispiel die Wohnungsbaufinanzierung, so besteht zwischen den hierfür benötigten Mitteln im erststelligen und darüber hinaus kommunalverbürgten Beleihungsraum ein Verhältnis der Substitutionalität.¹⁾ Innerhalb des genannten Beleihungsraumes können die von verschiedenen Kreditinstituten gewährten Darlehen gegeneinander ausgetauscht werden. Zu den nachrangigen und sonstigen Finanzierungsmöglichkeiten (z. B. durch das Eigenkapital der Kreditnehmer) besteht jedoch ein Komplementaritätsverhältnis. Regelmäßig verlangen alle an der Wohnungsbaufinanzierung beteiligten Kreditinstitute den Nachweis einer lückenlosen Gesamtfinanzierung. Von der Zusage nachstelliger Hypothekendarlehen, insbesondere durch Bausparkassen, wird in vielen Fällen die Gewährung von Ia- und Ib-Darlehen abhängig gemacht. Einerseits besteht also im Bereich der substituierbaren Kreditarten Konkurrenz zwischen den verschiedenen Kreditanbietern, andererseits eine gewisse gegenseitige Abhängigkeit im Bereich der komplementären Darlehensgewährung.

Kennzeichnend für den Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts ist, daß der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Institutsgruppen im Passivgeschäft besonders ausgeprägt zwischen den Pfandbriefinstituten einerseits und den Sparkassen andererseits in Erscheinung tritt. Durch die auf der Spareinlagensammlung beruhenden Refinanzierungsmethode der Sparkassen

¹⁾ Vgl. Wilsdorf, Manfred: Bestimmungsgründe und volkswirtschaftliche Auswirkungen des Verhaltens der Sparkassen im langfristige Wohnungsbaugeschäft, Berlin 1960, S. 96 u. 134. Wilsdorf ist allerdings der Ansicht, daß sich das Substitutionalitätsverhältnis vornehmlich auf den erststelligen Beleihungsraum beschränkt. (Vgl. insbesondere dort, S. 134)

sind diese vielfach in der Lage, die Konditionen der sich auf der Grundlage von Schuldverschreibungsemissionen refinanzierenden Kreditinstitute zu unterbieten. Darüber hinaus erfassen die Sparkassen in ihrem Passivgeschäft zum Teil Sparer, die von den Pfandbriefinstituten als potentielle Wertpapiersparer angesehen werden müssen. Der Wettbewerb um die Anlagen der Wertpapier- und Kontensparer veranlaßte daher die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten und die privaten Hypothekenbanken zu gemeinsamen Anstrengungen um eine Förderung des Wertpapiersparens, die zur Gründung des Gemeinschaftsdienstes der Boden- und Kommunalkreditinstitute führte.¹⁾ Darüber hinaus trägt auch im Aktivgeschäft die Spezialisierung eines Teiles der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten dazu bei, den Wettbewerb gegenüber den privaten Hypothekenbanken zumindest auf diesen Gebieten zu vermindern.

Wie eingangs bereits betont wurde, wollen wir mit unserer Untersuchung einmal die Probleme des Leistungswettbewerbs, zum anderen aber auch die des Nichtleistungswettbewerbs erfassen.²⁾ Dabei verstehen wir unter dem Begriff des Leistungswettbewerbs alle die auf eine Veränderung des Marktanteils und der Rentabilität gerichteten Handlungen, die auf die Initiative der Kreditinstitute selbst zurückzuführen sind. Leistungswettbewerb liegt demzufolge dann vor, wenn Veränderungen der Wettbewerbspositionen dem eigenen Einfluß der Wettbewerbsteilnehmer unterliegen. Mit dem Begriff des Nichtleistungswettbewerbs bezeichnen wir dagegen alle Veränderungen der Wettbewerbspositionen, die nicht auf die ökonomische Leistungsfähigkeit der Konkurrenten zurückzuführen sind, sondern vornehmlich auf gesetzgeberischen und verwaltungsmäßigen Maßnahmen beruhen.

¹⁾ Aufgabe des 1955 mit Sitz in Köln gegründeten Gemeinschaftsdienstes ist, durch Gemeinschaftswerbung und Aufklärungsarbeit eine Zunahme des Wertpapiersparens insbesondere des Privatpublikums zu erreichen. Vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 823

²⁾ Vgl. Ausführungen S. 2 f

2. Institutionelle Merkmale der Konkurrenten

Die sich im langfristigen Kreditgeschäft auf der Grundlage von Schuldverschreibungsemissionen refinanzierenden Kreditinstitute werden regelmäßig als Pfandbriefinstitute bezeichnet. In Verbindung mit den unterschiedlichen Rechtsformen hat sich allgemein eine Unterscheidung in öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Pfandbriefinstitute eingebürgert. Diese Einteilung nach juristischen Gesichtspunkten, der wir ebenfalls folgen, ist zwar als erster Anhaltspunkt geeignet, die Bildung einer Übersicht über die unterschiedlichen Arten und Aufgaben der Pfandbriefinstitute zu erleichtern. Sie ist jedoch ungeeignet für die Erfassung gleichartiger Gruppen, da sich hinter dem Begriffsmerkmal "öffentlich-rechtlich" eine Vielzahl von Kreditinstituten verbirgt, die zwar die Rechtsform¹⁾ und einige damit zusammenhängende Faktoren gemeinsam haben, hinsichtlich ihrer Zweckbestimmung, ihrer Geschäftsstrukturen und Tätigkeitsbereiche jedoch keineswegs gleichgeartet sind. Enger gefaßt, wenn auch nicht nur auf eine Institutsgruppe begrenzt, ist die Bezeichnung private Pfandbriefinstitute. Hierunter werden die privaten Hypothekenbanken und Schiffspfandbriefbanken verstanden.

Innerhalb der Kategorie öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute haben wir bisher schon zwischen Sparkassen und öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten unterschieden. Sparkassen gewähren zwar ebenfalls Bodenkredite und sind gleicherweise öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, d. h. genauer kommunale Kreditanstalten des Landesrechts²⁾, doch werden sie gemeinhin nicht zu den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten gezählt.³⁾ Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalt ist vielmehr dem von uns verwandten Begriff der öffentlichen Bodenkreditinstitute gleichzusetzen und umfaßt zwei Gruppen von Banken:

¹⁾ Zur Unterscheidung der Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts und der damit zusammenhängenden juristischen Fragen vgl. Twiehaus, Uwe: Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, Göttingen 1965, insbesondere S. 6 ff und S. 33 ff

²⁾ Vgl. Twiehaus, Uwe a.a.O. S. 6

³⁾ Vgl. Sichtermann, S. a.a.O. S. 5, Anmerkung 3 zu § 1 ÖffPfG

öffentlich-rechtliche Universalbanken, wie Staats- und Landesbanken oder Girozentralen, und öffentlich-rechtliche Grundkredit- und Spezialbanken, wie die Landeskreditanstalten, Lanenschaften, Ritterschaften und Stadtschaften oder die überregionalen Institute mit Sonderaufgaben (z. B. Deutsche Pfandbriefanstalt, Deutsche Landesrentenbank usw).¹⁾ Außer der Organisationsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts haben sämtliche hier genannten öffentlich-rechtlichen Institute zwei Merkmale gemeinsam: Die Haftung eines öffentlichen Gewährträgers und die gemeinwirtschaftliche Zielsetzung, die auf den ihnen jeweils zuteil gewordenen Gründungsauftrag zurückgeht.

Die umfangreichste und geschlossenste Gruppe unter den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten bilden die Sparkassen. Ihre Gründung erfolgte mit dem Auftrag, ärmeren Bevölkerungskreisen die Möglichkeit einer sicheren Anlage auch kleinster Sparbeiträge zu geben und diese Mittel im Aktivgeschäft unter vorrangiger Beachtung des Gesichtspunktes der Sicherheit verzinslich anzulegen. Heute betreiben die Sparkassen nahezu alle banküblichen Geschäfte. Ausgeschlossen bleiben alle Geschäfte, die ihnen durch ihre Statuten nicht ausdrücklich erlaubt sind, d. h. Geschäfte, die mit der Aufgabe, den Sparsinn zu fördern, unvereinbar sind oder die Sicherheit der Einlagen gefährden.²⁾ Dem dezentralisierten Aufbau der Sparkassenorganisation entsprechend bleibt der Geschäftsbereich der einzelnen Sparkasse auf das Gebiet des Gewährträgers beschränkt.

Eng mit der Geschäftstätigkeit der Sparkassen verbunden sind die Girozentralen, die innerhalb des vertikalen Aufbaus der Sparkassen- und Giroorganisation die Funktion von Sparkassenzentralbanken ausüben. Der ursprüngliche Charakter dieser Institute als Verrechnungsstellen im bargeldlosen Zahlungsverkehr der Sparkassen hat sich heute dahingehend gewandelt, als sie nicht nur die Tätigkeit einer Sparkassenzentrale, sondern

¹⁾ Vgl. Hammer, Klaus: Die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten als Mittler und Partner am Kapitalmarkt, in: DfK 1964, S. 157 ff, hier S. 157

²⁾ Z. B. ist den Sparkassen der Ankauf von Dividendenwerten für eigene Rechnung nicht gestattet, ebenso die Ausstellung und Akzeptierung von Wechseln. Vgl. Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd I, S. 130

außerdem Geschäfte als Kommunal- oder Realkreditinstitute und Geschäftsbanken betreiben. Ihre Geschäftsstruktur ähnelt insofern der der "gemischten Hypothekenbanken", die neben dem langfristigen Geschäft alle sonstigen banküblichen Geschäfte durchführen. Aus dem Zusammenschluß von reinen Girozentralen und Landesbanken entstand die Bezeichnung Gemeinschaftsbanken, wie überhaupt neben den als Girozentralen firmierenden Instituten auch die Bezeichnungen Landesbank, Provinzialbank, Landeskommunalbank oder Gemeindebank zu finden ist.¹⁾ Ihre Tätigkeit ist ebenfalls auf den regionalen Bezirk des zuständigen Sparkassen- und Giroverbandes beschränkt.

Die Aufgabe der Staats- und Landesbanken bestand ursprünglich in der Durchführung der Kassengeschäfte des Staates oder Landes, der Verwaltung öffentlicher Gelder und der Unterbringung von Staatsanleihen.²⁾ Einzelne dieser Institute führten schon von Anfang an sowohl das kurz- als auch das langfristige Kreditgeschäft mit der privaten und öffentlichen Wirtschaft durch. Die meisten Landesbanken haben sich inzwischen mit den Girozentralen zu Gemeinschaftsbanken zusammengeschlossen. Von den beiden heute im Bundesgebiet noch tätigen Staatsbanken betätigt sich lediglich die Braunschweigische Staatsbank im langfristigen Hypothekar- und Kommalkreditgeschäft.³⁾ In ihrer Geschäftsstruktur entspricht die Braunschweigische Staatsbank einem gemischten Institut, da sie ebenfalls das kurz- und mittelfristige Geschäft mit der öffentlichen und privaten Wirtschaft betreibt.

Die langfristige Kreditgewährung als Hauptaktivgeschäft führen im öffentlich-rechtlichen Sektor heute wie zur Zeit ihrer Gründung die Institute durch, die in Form der Landschaften, Ritterschaften und Stadtschaften, als Landeskreditanstalten oder überregionale Bodenkreditinstitute errichtet wurden. Abgesehen von speziellen Aufgaben, wie vorrangige Gewährung von Krediten an die Landwirtschaft oder Gewährung nachstelliger Hypothekendarlehen, entsprechen diese Institute

1) Vgl. Dick, Adalbert: Die Verflechtung zwischen Sparkassen und Girozentralen, Berlin 1959, S. 11

2) Vgl. Geuer, Hans a.a.O. S. 101; Hofmann, Klaus a.a.O. S. 67

3) Die Bayerische Staatsbank betätigt sich auf dem privaten Sektor nahezu ausschließlich als Geschäftsbank der bayerischen Wirtschaft. Vgl. Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd I, S. 142 f

in ihrem Aufbau und ihrer Geschäftstätigkeit den privaten Hypothekenbanken.¹⁾

Zu der Gruppe der privaten Hypothekenbanken zählen alle reinen Hypothekenbanken, die den Vorschriften des Hypothekenbankgesetzes vom 13. Juli 1899²⁾ unterliegen. Nach dem Hypothekenbankgesetz dürfen die privaten Hypothekenbanken nur als Aktiengesellschaften oder als Kommanditgesellschaften auf Aktien errichtet werden. Mit Ausnahme eines Hypothekarkreditinstitutes älteren Rechts, das in Form einer eingetragenen Genossenschaft betrieben wird³⁾, besitzen alle privaten Hypothekenbanken die Rechtsform einer Aktiengesellschaft. Die Geschäftstätigkeit der privaten Hypothekenbanken, die in § 5 HBG einzeln festgelegt ist, erstreckt sich in erster Linie auf die Gewährung hypothekarisch gesicherter Darlehen und die Ausgabe von Hypothekenspfandbriefen sowie die Gewährung von Kommunaldarlehen und dementsprechender Ausgabe von Kommunalobligationen. Ihre Geschäftstätigkeit dürfen die privaten Hypothekenbanken im gesamten Bundesgebiet ausüben. Im Gegensatz hierzu unterliegen die oben genannten öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute mit Ausnahme der beiden überregionalen Realkreditinstitute⁴⁾ dem Regionalprinzip, d. h. ihre Geschäftstätigkeit ist auf den Bereich ihres Gewährträgers beschränkt.⁵⁾ In besonderem Maße ausgeprägt ist das Regionalprinzip bei den Sparkassen, deren Geschäftsbereich auf den Bezirk der Gemeinden oder Gemeindeverbände beschränkt ist und damit eine meistens sehr enge Begrenzung erfährt.

Im Gebiet der Bundesrepublik existieren nur vergleichsweise wenige Institute in Form der Landschaften, Stadtschaften oder Ritterschaften, da diese auf genossenschaftlicher Grundlage arbeitenden Kreditinstitute zum überwiegenden Teil ihren Sitz in Gebieten der heute sowjetisch besetzten Zone und jenseits der Oder-Neiße-Linie hatten. Eine Übersicht über die in den genannten Gebieten tätig gewesenen öffentlich-rechtlichen Bodenkreditinstitute findet sich bei Spelsberg, Paul a.a.O. S. 862 f

In der Fassung vom 5. Februar 1963 (BGBI I, S. 81, 368)

Bayerische Landwirtschaftsbank, die bereits vor Erlass des HBG als Genossenschaft arbeitete.

Deutsche Pfandbriefanstalt und Deutsche Landesrentenbank

Das Regionalprinzip hat regelmäßig keine Bedeutung für das Passivgeschäft der öffentlich-rechtlichen Bodenkreditinstitute.

Rechtsgrundlage für das Realkreditgeschäft der öffentlich-rechtlichen Bodenkreditinstitute bildet das Gesetz über die Pfandbriefe und verwandten Schuldverschreibungen öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten vom 21. Dezember 1927¹⁾, das dem Hypothekendarlehenbankgesetz weitgehend nachgebildet ist. Im Gegensatz zum HBG, das den gesamten Geschäftsbetrieb der privaten Hypothekendarlehenbanken regelt, befaßt sich das ÖffPfG nicht mit dem Recht der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten, sondern nur mit dem Recht der von diesen zu emittierenden Schuldverschreibungen.²⁾ Die Regelung des Geschäftsbetriebes der öffentlichen Bodenkreditinstitute bleibt deren Errichtungsgesetzen und Satzungen überlassen. Demzufolge findet sich im ÖffPfG keine dem § 5 HBG entsprechende Beschränkung der Geschäftstätigkeit, ebenso fehlen Bestimmungen über die Umlaufgrenze der Schuldverschreibungen, wie sie nach den §§ 7 und 41 HBG für Hypothekendarlehenbanken festgelegt ist. Eine Bindung der Schuldverschreibungsumlaufgrenze an das Grundkapital und die Rücklagen erfolgt jedoch zum Teil in den Satzungen einzelner öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten.³⁾

Die für den Realkredit der Sparkassen geltenden Rechtsgrundlagen sind in den Sparkassengesetzen der einzelnen Länder⁴⁾ und in den Mustersatzungen für Sparkassen niedergelegt. Nach den Bestimmungen der Mustersatzungen wird die Realkreditgewährung der Sparkassen insofern einschneidend begrenzt, als nur 50 % der Spareinlagen in langfristigen Darlehen gegen Hypotheken, Grund- und Rentenschulden angelegt werden dürfen. Innerhalb der Mustersatzungen der einzelnen Länder besteht eine weitgehende Übereinstimmung der Vorschriften trotz des Fehlens einer bundeseinheitlichen Regelung, da die einzelnen Bestimmungen auf den einheitlichen Entwurf einer Mustersatzung der von der Spitzenorganisation der Sparkassen aufgestellt

1) In der Fassung vom 8. Mai 1963 (BGBl I S. 312)

2) Vgl. Spelsberg, Paul a.a.O. S. 837

3) So z. B. in § 5 Abs 2 der Satzung der Deutschen Pfandbriefanstalt vgl. Letschert, Günther: Die Deutsche Pfandbriefanstalt, in: ZfK 1955, S. 130 f, hier S. 131

4) Z. B. gilt in Hessen das Hessische Sparkassengesetz vom 10. 11. 1954 (GVBl S. 197), in Rheinland-Pfalz das Sparkassengesetz vom 12. 3. 1958 (GVBl S. 47)

5) Vgl. z. B. § 15 Abs 7 MuSa Rheinland-Pfalz, § 15 Abs 7 MuSa B für Hessen

wurde, zurückgehen.¹⁾

Entsprechend der verschiedenen Rechtsformen der Institute folgen sie im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit unterschiedlichen geschäftspolitischen Grundprinzipien, von denen wir einen Teil bereits erwähnt haben. Ein entscheidender Unterschied zwischen den privatrechtlich und öffentlich-rechtlich organisierten Kreditinstituten ergibt sich hinsichtlich ihrer Einstellung zum Gewinnstreben. Die privaten Hypothekenbanken werden als erwerbswirtschaftlich, die Sparkassen und öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten als gemeinnützig oder gemeinwirtschaftlich orientiert bezeichnet.

Das erwerbswirtschaftliche Prinzip wird als das Streben verstanden, auf die Dauer einen möglichst hohen Gewinn auf das eingesetzte Kapital zu erhalten.²⁾ Seine letzte Steigerung findet das erwerbswirtschaftliche Prinzip in dem Grundsatz der langfristigen Gewinnmaximierung.³⁾ Diesem gegenüber steht das gemeinwirtschaftliche Prinzip, das sich darin äußert, daß auf die Erzielung von Gewinnen verzichtet und lediglich Kostendeckung angestrebt wird.⁴⁾ Beide Extreme findet man in der Regel bei den von uns untersuchten Kreditinstituten nicht. Zwar arbeiten die privaten Hypothekenbanken primär nach dem Erwerbsprinzip, doch werden dem Prinzip der Gewinnmaximierung regelmäßig durch die Risiken des langfristigen Geschäfts und dem damit verbundenen Streben nach Sicherheit⁵⁾ sowie durch die Normierung ihrer Aufgaben durch das HBG und die dadurch beschränkte Auswahlmöglichkeit ihrer Geschäfte enge Grenzen gesetzt. Darüber hinaus kann unterstellt werden, daß bereits die Konkurrenz der übrigen Anbieter im langfristigen Kreditgeschäft zumindest einer Gewinnmaximierung auf kurze Sicht entgegenwirken wird. Kurzfristig könnte zwar eine Erhöhung der Kreditpreise durch die Erhöhung der Erträge bei einzelnen Geschäften den Gewinn insgesamt steigern, doch würde sich auf lange Sicht die Unzufriedenheit der Kredit-

¹⁾ So gehen z. B. die Bestimmungen über den Realkredit auf § 14 dieses Entwurfs zurück. Vgl. Mustersatzung für Sparkassen, Fassung auf Grund der Beschlüsse des Sonderausschusses Bankenaufsicht vom 18. Oktober 1952 und 30. Januar 1953, abgedruckt in: Handbuch des gesamten Kreditwesens, a.a.O. S. 557 ff, hier insbesondere § 14 S. 563 f

²⁾ Vgl. Gutenberg, Erich: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd I, 8./9. Auflage, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1963, S. 348

³⁾ Vgl. derselbe a.a.O. S. 347

⁴⁾ Vgl. Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd III, S. 296

⁵⁾ Vgl. derselbe, a.a.O. Bd III, S. 290

nachfrager und deren Abwanderung zur Konkurrenz durch die Verringerung des Marktanteils gewinnmindernd auswirken. In-
dessen dürfte gerade die Berücksichtigung der zukünftigen Ent-
wicklung, das Bestreben auf lange Sicht potentielle und gegen-
wärtige Kreditnachfrager nicht zu verärgern, zu der in der
Praxis zu beobachtenden unternehmerischen Zielfunktion der
privaten Hypothekenbanken führen, einen nach den "gegebenen
Verhältnissen" ausgerichteten angemessenen und befriedigenden
Gewinn zu erzielen, wobei unter den "gegebenen Verhältnissen"
eine Rücksichtnahme auf die allgemeinen Verhältnisse am Kapital-
markt und im Bereich des Realkreditmarktes selbst verstanden
wird.¹⁾ Auf der anderen Seite kann von einem strengen Kosten-
deckungsprinzip bei den verschiedenen öffentlich-rechtlichen
Kreditinstituten nicht die Rede sein.²⁾ Die Gewinnmöglichkeiten
dieser Institute werden durch die Übernahme gemeinnütziger Auf-
gaben zwar begrenzt, ihre Geschäftstätigkeit schließt jedoch den
Abschluß gewinnbringender Geschäfte nicht aus.³⁾ Zudem sind auch
die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute gehalten, eine, wenn
auch begrenzte Gewinnerzielung, schon aus Gründen der Selbstfi-
nanzierung zu erreichen, um gegenüber den privatrechtlichen Kre-
ditinstituten nicht in der Entwicklung zurückzubleiben.⁴⁾ Die
gemeinwirtschaftliche Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen In-
stitute dürfte daher eher dem Prinzip der Gewinnbegrenzung in
Form des Angemessenheitsprinzips entsprechen.⁵⁾

Diese Überlegungen sollen einer Charakterisierung der privaten
Hypothekenbanken als "erwerbswirtschaftlich" und der öffentli-
chen Institute als "gemeinwirtschaftlich" nicht entgegenstehen.
Vielmehr werden wir der nach der Einstellung zum Gewinnstreben
getroffenen Einteilung der Kreditinstitute ebenfalls folgen. Nur
soll an dieser Stelle zum Ausdruck gebracht werden, daß die Ver-
folgung dieser Prinzipien in ihren extremen Formen nicht unein-
geschränkt als zutreffend für die hier untersuchten Instituts-
gruppen angesehen werden können.⁶⁾ Beide Prinzipien, das er-
werbswirtschaftliche wie das gemeinwirtschaftliche, erachten wir
deshalb lediglich in der nach den vorgehenden Ausführungen gemil-
derten Form als kennzeichnend für die jeweilige Institutsgruppe.

1) Vgl. Dobrinski, Werner a.a.O. S. 207
2) Vgl. Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd III, S. 296
3) Vgl. auch Ausführungen S. 166 ff, 246 f
4) Vgl. Weisser, Gerhard: Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat,
in: Sparkasse 1964, S. 343 ff, hier These 47, S. 352
5) Vgl. Gutenberg, Erich a.a.O. S. 363 ff
6) Anderer Ansicht z. B. Köppen, Joachim von: Das Eigenkapital der
Kreditinstitute, Diss. Frankfurt/M 1964, S. 315

3. Bestimmung der Marktpositionen der Konkurrenten

In der Bundesrepublik Deutschland existierten Ende 1965¹⁾ 27 private Hypothekenbanken, 39 öffentlich-rechtliche Kreditanstalten²⁾ und 863 Sparkassen.³⁾ 9 Institute, d. h. 2 private Hypothekenbanken und 7 öffentlich-rechtliche Kreditanstalten gelten als zur Abwicklung verlagert, so daß sie das Neugeschäft nicht betreiben dürfen und lediglich das Altgeschäft ausweisen.⁴⁾ In der Zahl der privaten Hypothekenbanken sind außerdem die beiden gemischten Institute enthalten.

Bei der Untersuchung der Marktanteile der genannten Institutsgruppen beginnen wir zweckmäßigerweise mit dem Passivgeschäft.⁵⁾ Der Gesamtumlauf an Schuldverschreibungen der Pfandbriefinstitute aus dem Neugeschäft betrug Ende 1965 etwa 58,32 Mrd DM. Davon entfallen rund 33,50 Mrd DM oder 57,4 % auf den Umlauf an Pfandbriefen und 19,56 Mrd DM oder 33,5 % auf den Umlauf an Kommunalobligationen. Von den privaten Hypothekenbanken wurden bis zu dem genannten Zeitpunkt insgesamt rund 29,16 Mrd DM an Schuldverschreibungen ausgegeben. Das sind, gemessen am Gesamtumlauf an Schuldverschreibungen der Pfandbriefinstitute 50,0 % gegenüber einem Anteil von 48,9 % der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten mit 28,54 Mrd DM.⁶⁾ Untersuchen wir weiterhin den Anteil der beiden Institutsgruppen an den hier interessierenden Arten der Schuldverschreibungen der Bodenkreditinstitute, so ergibt sich folgendes Bild: An der Emission

1) Sämtliche Zahlenangaben beziehen sich, soweit nicht anders vermerkt, auf den 31. 12. 1965

2) Vgl. Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Fachserie I, Geld und Kredit, Reihe 1, Boden- und Kommunalkreditinstitute 1965, Stuttgart und Mainz 1966, S. 3

3) Vgl. Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V., Jahresbericht 1965, Bonn 1966, S. 91 und 93

4) Das Neugeschäft betrifft alle nach dem 20. 6. 1948 ausgegebenen Schuldverschreibungen und aufgenommenen Darlehen sowie die nach diesem Zeitpunkt erfolgten Ausleihungen. Das Altgeschäft betrifft die vor diesem Zeitpunkt getätigten Geschäfte einschließlich der auf Grund des Altspargergesetzes ausgegebenen Altsparserschuldverschreibungen. Vgl. Statistisches Bundesamt a.a.O. S. 3 und 22.

5) Die folgenden Zahlenangaben sind entnommen: Statistisches Bundesamt a.a.O. S. 10 f und Deutscher Sparkassen- und Giroverband a.a.O. S. 91 ff

6) Die Differenz von 1,1 % entfällt auf die Schuldverschreibungsemissionen der Schiffspfandbriefbanken.

von Pfandbriefen waren die privaten Hypothekenbanken mit 20,22 Mrd DM oder rund 60,3 % beteiligt, die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten mit 13,28 Mrd DM oder rund 39,7 %. Für den Umlauf an Kommunalobligationen ergibt sich ein Anteil von 8,94 Mrd DM oder rund 45,6 % für die privaten Hypothekenbanken gegenüber einem Anteil von 10,62 Mrd DM oder 54,4 % der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten. Der Bestand an Spareinlagen betrug Ende 1965 bei den Sparkassen rund 69,36 Mrd DM, denen Spareinlagen bei den privaten Hypothekenbanken¹⁾ von 3,6 Mio DM und bei den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten²⁾ von 354,2 Mio DM gegenüberstanden.³⁾ Die Anteile an dem zusammengefaßten Spareinlagenbestand der drei Institutsgruppen von rund 69,72 Mrd DM betrugen für die Sparkassen etwa 99,5 %, für die beiden übrigen Institutsgruppen zusammen rund 0,5 %. Untersuchen wir schließlich noch die Anteile der drei Institutsgruppen an dem insgesamt von ihnen langfristig aufgenommenen Darlehen von 19,48 Mrd DM, so ergibt sich für die privaten Hypothekenbanken mit 929,3 Mio DM ein Anteil von rund 4,7 %, für die Sparkassen mit 4,24 Mrd DM etwa 21,7 % und für die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten mit 14,31 Mrd DM etwa 73,6 %.

Fassen wir diese Ergebnisse in einer Übersicht zusammen, so ergibt sich folgendes Bild:

-
- 1) Einschließlich Schiffspfandbriefbanken
 - 2) Ohne Kreditinstitute mit Sonderaufgaben und ohne Deutsche Girozentrale - Deutsche Kommunalbank
 - 3) Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, April 1966, Zwischenbilanzen der Kreditinstitute, S. 76 und 80

Bestand an Finanzierungsmitteln Ende 1965

Bestand an Finanzierungsmitteln	Private Hypothekenbanken	Öff.-rechtl. Sparkassen Kreditanst. (einschl. Girozentr.)	insgesamt
	in Mio DM		
Schuldverschreibungsumlauf	29 158,7	28 537,5 ¹⁾	58 318,6 ²⁾
von Pfandbriefen	20 216,7	13 284,8	33 501,5
Kommunalobligationen	8 942,1	10 622,9	19 564,9
Einlagen	3,6 ³⁾	354,2 ⁴⁾	69 722,3
langfristige Darlehen	929,3 ⁵⁾	14 312,3 ⁵⁾	4 241,0
			19 482,6
	in %		
Schuldverschreibungsumlauf	50,0	48,9	100 ⁶⁾
von Pfandbriefen	60,3	39,7	100
Kommunalobligationen	45,6	54,4	100
Einlagen	0,0	0,5	99,5
langfristige Darlehen	4,7	73,6	21,7
			100

Quelle: Statistisches Bundesamt, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Jahresbericht 1965

- 1) Einschließlich sonstiger Schuldverschreibungen (Landwirtschaftsbriefe, Landesbodenbriefe, Landwirtschaftliche Rentenbriefe u. a.)
- 2) Einschließlich Schiffspfandbriefe
- 3) Einschließlich Schiffspfandbriefbanken
- 4) Ohne Kreditinstitute mit Sonderaufgaben
- 5) Ohne die bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank und bei anderen Bodenkreditinstituten aufgenommenen Darlehen, aber einschließlich Schuldscheindarlehen
- 6) 1,1 % entfallen auf Schiffspfandbriefbanken

Wenden wir uns nunmehr dem Aktivgeschäft der im langfristigen Kreditgeschäft tätigen Kreditinstitute zu. Der Bestand an langfristigen Darlehen der drei Institutsgruppen zusammen stellte sich Ende 1965 auf 131,17 Mrd DM. Daran waren die privaten Hypothekenbanken mit 30,72 Mrd DM oder 23,4 % beteiligt, die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten mit 54,57 Mrd DM oder 41,6 % und die Sparkassen mit 45,88 Mrd DM oder 35,0 %. Der Bestand an Hypothekendarlehen belief sich zu diesem Zeitpunkt auf insgesamt 85,94 Mrd DM, wovon ein Anteil von 21,70 Mrd DM oder 25,3 % auf die privaten Hypothekenbanken entfiel, 32,84 Mrd DM oder 38,2 % auf die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten und 31,40 Mrd DM oder 36,5 % auf die Sparkassen. Ein ähnliches Bild ergibt sich für den Bestand an Kommunaldarlehen (einschließlich kommunalverbürgerter Darlehen), der zu dem genannten Zeitpunkt 39,44 Mrd DM betrug. Der Anteil der privaten Hypothekenbanken belief sich auf 8,91 Mrd DM oder 22,6 %, der der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten auf 16,05 Mrd DM oder 40,7 %, wobei der Anteil der Sparkassen mit 14,48 Mrd DM oder 36,7 % dem der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten bereits nahe kommt. Eine weitere Aufgliederung nach uns besonders interessierenden Bereichen findet sich in nachfolgender Übersicht:

Bestand langfristiger Darlehen Ende 1965
(ohne Kredite an Kreditinstitute)

Art der Darlehen	Private Hypo- thekenbanken	Öff.-rechtl. Sparkassen Kreditanst. (einschl. Girozentr.)	insgesamt
	in Mio DM		
langfristige Darlehen	30 717,9	54 572,2	45 881,0
darunter:			131 171,1
hypothekarkredite	21 704,0 ¹⁾	32 837,0 ¹⁾	31 401,8
kommunalkredite	8 907,2 ¹⁾	16 050,9 ¹⁾	14 479,2
darunter:			39 437,3
Wohnungsbaukredite ²⁾	17 350,2	24 442,6	25 839,6
Landwirtsch. Kredite	844,3	5 308,6	2 173,0
keine Kommunal- darlehen	6 436,6	15 331,2	- ³⁾
Wohnungsbauhypo- theken mit kommunal- er Bürgschaft	2 471,0	720,0	- ³⁾
	in %		
langfristige Darlehen	23,4	41,6	35,0
darunter:			100
hypothekarkredite	25,3	38,2	36,5
kommunalkredite	22,6	40,7	36,7
darunter:			100
Wohnungsbaukredite ²⁾	25,7	36,1	38,2
Landwirtsch. Kredite	10,1	63,8	26,1

Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutscher Sparkassen-
und Giroverband, Jahresbericht 1965

- 1) Neugeschäft, einschließlich durchlaufender Mittel
- 2) Einschließlich kommunalverbürgter Darlehen
- 3) Keine Vergleichszahlen vorhanden

Stellen wir die Marktanteile der Institutsgruppen im Aktivgeschäft denen des Passivgeschäfts gegenüber, so scheint hier auf den ersten Blick keine Übereinstimmung zu bestehen. Untersuchen wir beispielsweise die Anteile am gesamten Wertpapier- und Kontensparen, so ergibt sich für die privaten Hypothekenbanken ein Wert von knapp 23 %, für die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten von etwas mehr als 22 % und für die Sparkassen knapp 55 %. Dieses Verhältnis verschiebt sich jedoch, wenn wir den Zusammenhang von Aktiv- und Passivgeschäft berücksichtigen, d. h. einmal die aufgenommenen langfristigen Darlehen einbeziehen und zum anderen die Spareinlagen der Sparkassen nur mit 50 % in Ansatz bringen. Danach ergibt sich ein Verhältnis von nicht ganz 27 % für die privaten Hypothekenbanken, etwas mehr als 38 % für die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten und knapp 35 % für die Sparkassen. Allerdings stimmt auch dieses Verhältnis noch nicht ganz mit den Marktanteilen im Aktivgeschäft überein. Das Bild verschiebt sich noch etwas zu Ungunsten der privaten Hypothekenbanken. Der Marktanteil im Passivgeschäft erhöht sich bei den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten, da wir die Ausgabe von rund 3,91 Mrd DM nicht deckungspflichtiger Kassenobligationen und mittel- und langfristiger Inhaberschuldverschreibungen vornehmlich der Landesbanken und Girozentralen nicht berücksichtigt haben.¹⁾ Darüber hinaus mußten wir bei der Berechnung des Marktanteils der Sparkassen die durchlaufenden Kredite unberücksichtigt lassen, da deren Verwendung für das lang- oder kurzfristige Kreditgeschäft nicht zu erkennen ist.

Wenden wir uns nunmehr der Bedeutung der drei Institutsgruppen innerhalb der gesamten Kreditwirtschaft zu. Ende 1965 waren insgesamt Pfandbriefe und Kommunalobligationen der Bodenkreditinstitute im Werte von etwa 53,07 Mrd DM im Umlauf. Das sind etwa 77,1 % des Gesamtumlaufs an Bank-

¹⁾ Diese nicht deckungspflichtigen Schudttitel haben überwiegend eine Laufzeit zwischen vier und zehn Jahren und dienen hauptsächlich der Finanzierung von Krediten an die gewerbliche Wirtschaft. Vgl. Statistisches Bundesamt, a.a.O S. 11 und 13

schuldverschreibungen von rund 68,27 Mrd DM¹⁾ und 53,6 % des Umlaufs an festverzinslichen Schuldverschreibungen aller Emittenten von 98,27 Mrd DM¹⁾²⁾. Am Gesamtumlauf festverzinslicher Wertpapiere aller Emittenten hatten die Pfandbriefe und Kommunalobligationen der privaten Hypothekenbanken einen Anteil von rund 29,5 % gegenüber einem Anteil von etwa 24,1 % der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten. Die Spareinlagen der Sparkassen betrugen Ende 1965 rund 69,36 Mrd DM und erreichten damit einen Anteil von 59,0 % an den Spareinlagen aller Kreditinstitute von 117,52 Mrd DM³⁾. Die Bedeutung der drei Institutsgruppen innerhalb des Kreditgewerbes tritt besonders hervor, wenn wir ihren Anteil am Gesamtsparaufkommen, d. h. Wertpapier- und Kontensparen zusammen, betrachten, der Ende 1965 etwa 59,2 % erreichte.

Einen entsprechend hohen Anteil im Aktivgeschäft erreichen die drei Institutsgruppen naturgemäß im langfristigen Kreditgeschäft. Von den insgesamt Ende 1965 gewährten langfristigen Krediten aller Kreditinstitute in Höhe von 174,61 Mrd DM⁴⁾ entfallen auf die drei Institutsgruppen zusammen mit 131,17 Mrd DM etwa 75,1 %, das bedeutet jeweils einen Anteil von 17,6 % für die privaten Hypothekenbanken, von 31,2 % für die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten und von 26,3 % für die Sparkassen. Von den insgesamt zu dem genannten Zeitpunkt von allen Kreditinstituten gewährten kurz-, mittel- und langfristigen Krediten in Höhe von 269,97 Mrd DM⁴⁾⁵⁾ entfällt ein bemerkenswerter Anteil von 48,6 % auf die hier untersuchten Institutsgruppen.

Bei der Bestimmung der Marktpositionen der Konkurrenten haben wir bewußt auf eine Gegenüberstellung der Bilanzsummen der drei Institutsgruppen verzichtet. Ein derartiges Unterfangen erschiene bei einem Vergleich allein zwischen privaten

1) Vgl. MDB April 1966, S. 91

2) Ohne Altgeschäft

3) Vgl. Deutscher Sparkassen- und Giroverband a.a.O. S. 102

4) Ohne Kredite an Kreditinstitute

5) Vgl. MDB a.a.O. S. 54

Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten (Landeskreditanstalten, Landschaften, Stadt-schaften u. a.)¹⁾ angebracht, da beide Institutsgruppen, wenn auch mit geringen Abweichungen, eine vergleichbare Bilanzstruktur aufweisen. Ein Vergleich der Bilanzsummen reiner Realkreditinstitute einerseits und gemischter Institute bzw. Universalbanken andererseits kann jedoch aufgrund der unterschiedlichen strukturellen Zusammensetzung kaum zu einer sinnvollen Aussage führen. In gleicher Weise gilt dies für eine Gegenüberstellung der Bilanzwachstumsraten der drei Institutsgruppen in einem Zeitvergleich. Wir treten hier der Ansicht Stützels²⁾ bei, daß ein Vergleich derartiger Bilanz-zahlen als Ausdruck sich umschlagender Bestände dann ohne Aussagewert ist, wenn diese Bestände unterschiedlich hohe Umschlagsperioden aufweisen. Ein Vergleich der Wachstums-raten z. B. von Sparkassen und privaten Hypothekenbanken läßt zwar erkennen, daß das Bilanzvolumen der letzteren, etwa seit der Währungsreform von 1948, fast doppelt so stark angestiegen ist wie das der Sparkassen. Im Gegensatz zum kurzfristigen Kreditgeschäft mit einer kurzen Umschlags-perioden steht das langfristige Kreditgeschäft mit einer entsprechend langen Umschlagsperiode seit der Währungsre-form noch in einer Phase der Wiederauffüllung, die beim kurzfristigen Geschäft bereits abgeschlossen ist. Diese Wiederauffüllungsphase ist dann abgeschlossen, wenn auch im langfristigen Kreditgeschäft "nicht nur die Zugänge zu den Beständen, sondern auch die natürlichen Abgänge (Fällig-keit von Pfandbriefen u. a.) wieder Friedensniveau erreicht haben ...".³⁾ Daraus erklärt sich das vergleichsweise stär-kere Wachstum der Bilanzsummen von Realkreditinstituten ge-genüber der der Universalbanken.

Aus diesen Gründen zogen wir es vor, uns auf einen Vergleich der Marktanteile in den einzelnen Sparten des langfristigen Geschäfts zu beschränken. Wenden wir uns nunmehr den Er-scheinungsformen des Leistungswettbewerbs zwischen den drei Institutsgruppen zu.

- 1) Vgl. dazu die Abgrenzung in: MDB, April 1963, Die Entwicklung der privaten Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten seit Ende 1950, S. 13 ff, hier insbesondere S. 1
- 2) Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik heute und morgen, Frankfurt/ 1964, S. 59 f
- 3) Vgl. derselbe a.a.O. S. 60

Zweites Kapitel: Leistungswettbewerb

I Der Einfluß des Eigenkapitals auf den Wettbewerb

1. Das Eigenkapital und seine Funktionen

Das Eigenkapital einer Unternehmung ergibt sich bilanziell als Differenz zwischen der "Geldwertsumme des Vermögens" und der "Geldwertsumme der Verpflichtungen".¹⁾ Damit werden alle die Kapitalteile umfaßt, die von den wirtschaftlichen Eigentümern dem Unternehmen überlassen oder als Gewinne in diesem zurückbehalten werden. Diese Kapitalteile sollen in erster Linie die Risiken, die mit der Tätigkeit des Unternehmens verbunden sind, auffangen. Bei den Kreditinstituten tritt naturgemäß gerade dieser Gesichtspunkt in den Vordergrund, da das Eigenkapital als Risikopolster Verluste tragen soll, bevor die Gesamtheit der Einleger hiervon betroffen wird.²⁾

Bedingt durch die jeweilige Rechtsform tritt das Eigenkapital der Kreditinstitute in verschiedenen Formen in Erscheinung. Die privaten Hypothekenbanken, die mit einer Ausnahme in Form von Aktiengesellschaften betrieben werden, weisen als Hauptbestandteile des Eigenkapitals das Grundkapital sowie die offenen Rücklagen aus.³⁾ In ähnlicher Form setzt sich das Eigenkapital bei den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten zusammen, die aber statt des Grundkapitals ein Dotationskapital aufweisen. Bei den Sparkassen ergibt sich hiervon eine Abweichung insofern, als diese nicht über ein Grund- oder Dotationskapital verfügen, sondern Eigenkapital alleine in Form von Rücklagen ansammeln. Daher kennt auch das KWG keine einheitliche Definition des Bankeigenkapitals. Anknüpfend an die verschiedenen Rechtsformen werden in § 10, Abs 2 - 5 die bilanzrechtlichen Eigenkapitalteile aufgezählt,

¹⁾ Vgl. Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd I, S. 181

²⁾ Vgl. Hofmann, Walter: Eigenkapital, in: Enzyklopädisches Lexikon ... a.a.O. Bd I, S. 485 f, hier S. 486

³⁾ Daneben existieren bei allen Kreditinstituten regelmäßig stille Rücklagen, die meistens durch eine Unterbewertung der Aktiva entstehen und deren Umfang aus den Bilanzen nicht zu ersehen ist.

die als Summe das haftende Eigenkapital eines Kreditinstitutes ergeben. Der Begriff des "haftenden Eigenkapitals" leitet sich aus denjenigen Bestimmungen des KWG her, die das Eigenkapital, das Kreditgeschäft oder das Anlagevermögen betreffen und denen das haftende Eigenkapital als Bemessungsgrundlage dient.¹⁾

Außer den oben genannten Eigenkapitalteilen wird nach § 10 Abs 3 KWG bei den Kreditinstituten der Teil des Reingewinns zum haftenden Eigenkapital hinzugerechnet, dessen Zuweisung zum Geschäftskapital oder den Rücklagen beschlossen ist.

Das Grundkapital der privaten Hypothekenbanken stellt den Teil des Eigenkapitals dar, der in seiner Höhe von der Satzung bestimmt als in Effektenform verbriefte Kapitaleinlage von den Aktionären aufzubringen ist.²⁾ Als nominell gebundener Teil des Eigenkapitals repräsentiert das Grundkapital den Betrag, mit dem die wirtschaftlichen Eigentümer an Gewinn und Verlust der Bank beteiligt sind. Zum Schutz der Interessen der Pfandbriefgläubiger und zur Überwindung von Anlaufschwierigkeiten bei neugegründeten Instituten sieht das Hypothekenbankgesetz einen Mindestnennbetrag des Grundkapitals von 8 Millionen DM vor.³⁾ Neben dem Grundkapital verfügen die privaten Hypothekenbanken regelmäßig über umfangreiche offene Rücklagen.⁴⁾ Die über das gesetzlich erforderliche Maß hinausgehende Rücklagenbildung dient zwar ebenfalls zur Deckung möglicher Verluste, wird jedoch in erster Linie deshalb in größerem Umfange vorgenommen, um bei wachsendem Geschäftsvolumen das gesetzlich festgelegte Verhältnis zwischen Eigenkapital und Umlaufgrenze nicht zu überschreiten.⁵⁾ Die Bildung gesetzlicher Rücklagen soll verhindern, daß ein Verlust als solcher in der Bilanz ausgewiesen und darüber hinaus das Grundkapital als eigentliche Haftungsbasis angegriffen wird.

¹⁾ §§ 10, 12, 13 KWG. Das haftende Eigenkapital unterscheidet sich von dem eingangs erwähnten betriebswirtschaftlichen Begriff des Eigenkapitals zunächst dadurch, daß bei ersterem das Eigenkapital nicht als Differenzgröße von Vermögen und Schulden, sondern als Summe einzelner Kapitalteile verstanden wird. Zudem dürfen zum haftenden Eigenkapital stille Rücklagen nicht gerechnet werden. Vgl. Hagemüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd I, S. 183

²⁾ Vgl. Köppen, Joachim von, a.a.O. S. 95

³⁾ Vgl. § 2 Abs 2 HBG

⁴⁾ Gesetzliche Rücklagen nach § 10 KWG und § 7 HBG sowie sonstige Rücklagen

⁵⁾ Vgl. auch Ausführungen S. 51

⁶⁾ Vgl. Köppen, Joachim von, a.a.O. S. 104

Das Dotationskapital¹⁾ der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten entspricht im wesentlichen dem Grundkapital der privaten Hypothekenbanken. Es stellt in seinem Ursprung eine Finanzierungshilfe der öffentlichen Körperschaft dar, die die Kreditanstalt errichtet hat und als Gewährträger für deren Verbindlichkeiten die Haftung übernimmt. Als Risikopolster soll das Dotationskapital den Gewährträger davor schützen, in jedem Verlustfalle in Anspruch genommen zu werden. Für die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten bestehen keine Mindestkapitalbestimmungen, ebenso wie der Schuldverschreibungsumlauf nicht durch gesetzliche Bestimmungen an ein vorgegebenes Verhältnis zum Eigenkapital gebunden ist. Die Bildung von Rücklagen erfolgt daher, soweit nicht eine satzungsmäßige Bindung der Umlaufgrenze an das Eigenkapital vorliegt, im wesentlichen nach den Erfordernissen des § 10 KWG sowie zur Erweiterung des Finanzierungs- und Sicherheitsspielraumes.

Das Eigenkapital der Sparkassen besteht ausschließlich aus den Rücklagen. Die Sparkassengesetze und die Mustersatzungen der Länder schreiben vor, jeweils einen bestimmten Prozentsatz der jährlichen Überschüsse einer Sicherheitsrücklage zuzuführen,²⁾ neben der allerdings auch sonstige Rücklagen gebildet werden.

Das Eigenkapital der Kreditinstitute hat allgemein folgende Funktionen zu erfüllen:

- "(1) Funktion der Errichtungsgrundlage,
- (2) Funktion der Begrenzung des Geschäftsvolumens (Bremsfunktion),
- (3) Garantie- oder Haftungsfunktion,
- (4) Finanzierungsfunktion,
- (5) Funktion des intertemporären Verlustausgleichs,
- (6) Funktion der Gewinnverteilungsbasis
- (7) Funktion der Schaffung von Vertrauen (Werbe- oder Repräsentationsfunktion)."³⁾

¹⁾ In den Bilanzen der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten erscheint das Dotationskapital auch unter anderen Bezeichnungen, wie z. B. Kapital, Grundkapital oder Stammkapital

²⁾ Z. B. lautet § 38 Abs 4 der MuSa für Rheinland-Pfalz:

"(4) Überschüsse sind wie folgt zu verwenden:

1. sie sind der Sicherheitsrücklage zuzuführen, soweit diese weniger als 5 v. H. der gesamten Einlagen beträgt;
2. sie sind mindestens zur Hälfte der Sicherheitsrücklage zuzuführen, wenn die Sicherheitsrücklage 5 v. H., aber nicht 10 v. H. der gesamten Einlagen beträgt;
3. sie sind mindestens zu einem Viertel der Sicherheitsrücklage zuzuführen, wenn die Sicherheitsrücklage 10 v. H. der gesamten Einlagen übersteigt."

³⁾ Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd I, S. 187

Dieser Katalog von Eigenkapitalfunktionen trifft zwar generell auf die hier untersuchten Institutsgruppen zu, die verschiedenen Funktionen des Bankeigenkapitals haben jedoch für die einzelnen Institutsgruppen eine jeweils unterschiedliche Bedeutung. So ist beispielsweise die Funktion der Errichtungsgrundlage wegen der Mindestkapitalbestimmung für die privaten Hypothekenbanken von besonderer Bedeutung, während dieses Problem für die Sparkassen eine untergeordnete Rolle spielt. Dazu kommt bei den privaten wie öffentlichen Pfandbriefinstituten, daß sie Eigenkapital zum Erwerb der ersten Deckungshypotheken benötigen, was für die Sparkassen entfällt. Ebenso ist die Funktion der Gewinnverteilungsbasis für Sparkassen ohne jede Bedeutung, wenn man davon absieht, daß eine Ausschüttung der Überschüsse an die Gewährträger erst ab einer bestimmten Höhe der Sicherheitsrücklage erfolgt.¹⁾

Die Finanzierungsfunktion des Eigenkapitals ist dagegen für die hier untersuchten Institutsgruppen gleichermaßen von Bedeutung. Dies ergibt sich aus den Vorschriften des § 12 KWG, wonach die dauernden Anlagen eines Kreditinstitutes in Grundstücken, Gebäuden usw. zusammen das haftende Eigenkapital nicht übersteigen dürfen. Darüber hinaus ist jedoch regelmäßig ein Teil des Eigenkapitals auch im Kreditgeschäft angelegt. Durch den Erwerb der ersten Deckungshypotheken und im Rahmen des laufenden Kreditgeschäfts ist insbesondere bei den Pfandbriefinstituten stets ein bestimmter Teil der langfristigen Darlehen durch Eigenkapital finanziert. Auch bei den Sparkassen dürfte normalerweise ein gewisser Teil des Eigenkapitals zur Finanzierung von langfristigen Realkrediten dienen, da von den Spareinlagen nur 50 % hierzu verwendet werden dürfen. Ausdrücklich erwähnt wird die Finanzierungsfunktion des Eigenkapitals in Grundsatz II, wonach das Eigenkapital an vorrangiger Stelle als langfristiges Finanzierungsmittel anzusehen ist.²⁾

1) Vgl. § 38 Hessische Mu Sa B, § 38 MuSa Rheinland-Pfalz

2) Bekanntmachung Nr. 1/62 betreffend Grundsätze über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute vom 8. März 1962 i. d. F. der Bekanntmachung Nr. 1/64 vom 25. August 1964 (BAnz. Nr. 161 vom 1. September 1964)

Die weitaus größte und für die Kreditinstitute entscheidendste Bedeutung kommt dem Eigenkapital in seiner Haftungs- und Garantiefunktion zu, da der Gesichtspunkt der Sicherheit für die gesamte Geschäftstätigkeit der Kreditinstitute eine besondere Beachtung findet. Alle auftretenden Verluste sollen, soweit das möglich ist, vom Eigenkapital der Kreditinstitute aufgefangen werden. Charakteristisch für die Garantiefunktion des Eigenkapitals ist die Festlegung der Umlaufsgrenze für Schuldverschreibungen in einem bestimmten Verhältnis zum Grundkapital und zur Qualitätsreserve¹⁾ bei den privaten Hypothekenbanken. Zusätzlich zur Deckungsmasse "als der ersten Sicherheit" ist hierdurch stets eine zweite Sicherung für die Pfandbriefgläubiger vorhanden.²⁾ Eine gesetzliche Beschränkung des Schuldverschreibungsumlaufs auf ein bestimmtes Verhältnis zum Eigenkapital als zusätzliche Garantie für die Gläubiger fehlt bei den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten. Die Gewährträgerhaftung öffentlich-rechtlicher Körperschaften für alle Verbindlichkeiten³⁾ der öffentlichen Pfandbriefinstitute übernimmt die Garantiefunktion einer gesetzlich festgelegten Umlaufsgrenze. Auch die infolge eines fehlenden Grundkapitals relativ enge Eigenkapitalbasis der Sparkassen wird in bezug auf die Haftungs- und Garantiefunktion durch die Haftung des jeweiligen Gewährträgers ergänzt. Die Gewährträgerhaftung bildet bei den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten die letzte, wenn auch umfassendste Sicherung für die Einleger und Pfandbriefgläubiger.

In ihrer praktischen Bedeutung erweist sich diese Haftungsübernahme seitens öffentlicher Körperschaften jedoch vorwiegend als psychologisch wirkende Ergänzung der Haftungs- und Garantiefunktion des Eigenkapitals öffentlicher Institute,

¹⁾ Die Qualitätsreserven bezeichnen den Fonds an unterlagfähigen Mitteln, der zusätzlich zum Grundkapital (abzüglich der eigenen Aktien) zur Berechnung der Umlaufsgrenze herangezogen wird. Hierzu zählen die gesetzlichen Rücklagen nach § 10 KWG, die Rücklagen nach § 7 HBG sowie eine eventuell vorhandene Rücklage zur Kapitalerhöhung aus Gesellschaftsmitteln.

²⁾ Vgl. Mössner, Karl Eugen, ... Bodenkreditsystem a.a.O. S. 355

³⁾ Soweit die Gläubiger nicht aus dem Vermögen der Institute befriedigt werden können. Vgl. z. B. § 4 der Satzung der Hessischen Landesbank-Girozentrale, § 4 Abs 2 der Satzung der Landesbank und Girozentrale Rheinland-Pfalz

die aber gerade unter Wettbewerbsgesichtspunkten nicht unterschätzt werden darf.¹⁾

In diesem Zusammenhang gilt es eine mit der Gewährträgerhaftung verbundene Besonderheit zu erwähnen. Die Gewährträgerhaftung durch öffentliche Haftungsträger geht aufgrund ihrer unbeschränkten Übernahme weit über die Haftungsgrundlage des Eigenkapitals der privaten Banken hinaus. Eine Einbeziehung oder zumindest teilweise Hinzurechnung zum haftenden Eigenkapital der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute erfolgt jedoch nicht. Dieser Umstand wird besonders von Seiten der Sparkassen betont, die sich in bezug auf die Vorschriften des Kreditwesengesetzes, in denen das Eigenkapital als Bemessungsgrundlage eine "Bremsfunktion" ausübt, benachteiligt gegenüber den privatrechtlich organisierten Kreditinstituten sehen.²⁾

Zwar hatte das KWG von 1934 in § 11 Abs 5 Ziffer c vorgesehen, eine Möglichkeit zu finden, die Gewährträgerhaftung an die Stelle des haftenden Eigenkapitals treten zu lassen. In den Katalog des § 10 KWG von 1961 wurde eine derartige Bestimmung jedoch nicht übernommen, so daß die Sparkassen weiterhin hinsichtlich der von der Höhe des Eigenkapitals abhängigen Ausdehnung des Geschäftsvolumens auf die Bildung von Rücklagen angewiesen sind.

Dieser Einfluß des Eigenkapitalbestandes auf das Geschäftsvolumen der Kreditinstitute steht in engem Zusammenhang mit der oben genannten Haftungs- und Garantiefunktion. Ihren besonderen Ausdruck findet die "Bremsfunktion" des Eigenkapitals in Grundsatz I der Grundsätze über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute, der das Kreditvolumen auf das 18-fache des haftenden Eigenkapitals beschränkt.³⁾ Real- und Kommunalkredite sind hierbei nur zur Hälfte zu berücksichtigen. Ausgenommen von dieser Regelung sind die privaten Hypothekenbanken, für die nach § 7 HBG der Pfandbriefumlauf

1) Siehe hierzu drittes Kapitel, Abschnitt II

2) Vgl. Hoffmann, Josef: Wettbewerb im Kreditwesen, in: Sparkasse 1956, S. 183 ff, hier S. 184 f

3) Auf die Bedeutung dieses Grundsatzes hinsichtlich des Wettbewerbs zwischen den hier untersuchten Institutsgruppen gehen wir bei der Behandlung der Unterschiede in der Eigenkapitalausstattung dieser Kreditinstitute im zweiten Teil dieses Abschnittes ein.

auf das zwanzigfache und nach § 41 Abs 2 HBG der Umlauf an Kommunalobligationen auf das fünfzehnfache des Grundkapitals und der Qualitätsreserven begrenzt wird. Während das HBG von der Relation zwischen Eigenkapital und Verbindlichkeiten ausgeht, wobei der Schwerpunkt dieser vertikalen Bilanzrelation auf der Herkunft der Finanzierungsmittel und dem daraus resultierenden Schutzbedürfnis der Gläubiger liegt, stellt Grundsatz I als horizontale Bilanzrelation auf die Beziehung zwischen Vermögens- und Kapitalteilen ab, wobei der Schwerpunkt bei der Verwertung der Finanzierungsmittel und der daraus resultierenden Risiken liegt.¹⁾ Dieser Unterschied des methodischen Vorgehens hat jedoch im Grunde genommen keine Bedeutung für das Erreichen einer Begrenzung des Geschäftsvolumens der Kreditinstitute. Einerseits wird bei den Instituten, auf die Grundsatz I Anwendung findet, ein direkter Einfluß auf das Kreditvolumen genommen, doch wird andererseits infolge des engen Zusammenhangs von Aktiv- und Passivgeschäft der privaten Hypothekenbanken der gleiche Effekt durch eine Begrenzung der Finanzierungsmittel erreicht.

In gewissem Maße überschneiden und ergänzen die verschiedenen Funktionen des Bankeigenkapitals einander. Dies wird besonders deutlich an der Aufgabe des Eigenkapitals, in der Öffentlichkeit Vertrauen in die Sicherheit und Leistungsfähigkeit der Kreditinstitute zu schaffen, eine Funktion, die naturgemäß eng mit der Haftungs- und Garantiefunktion verbunden ist. Die Höhe des Eigenkapitals, und bei den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten zusätzlich die Haftung des Gewährträgers, stellt einen der Faktoren dar, die geeignet sind, die Sicherheit und Vertrauenswürdigkeit der Kreditinstitute zu dokumentieren. Für die Pfandbriefinstitute hat die Funktion des Eigenkapitals, Vertrauen in der Öffentlichkeit zu schaffen, aber noch eine besondere Bedeutung. Bei sinkenden Schuldverschreibungskursen wird regelmäßig ein Teil des Eigenkapitals zur Kursstützung der eigenen Emissionen verwandt. Der Einsatz des Eigenkapitals zu Zwecken der Kurspflege kann zwar auch in

Vgl. Kiesel, Helmut: Eigenkapital der Kreditinstitute, in: DfK 1964, S. 451 ff, hier S. 451; Köppen, Joachim von, a.a.O. S. 306 ff

Verbindung mit der Finanzierungsfunktion des Bankeigenkapitals gesehen werden, dient aber in erster Linie der Schaffung von Vertrauen der Wertpapiersparer in die Stabilität und Sicherheit der von ihnen erworbenen Schuldverschreibungen wie auch des Institutes selbst. Gleichzeitig geht damit eine gewisse Werbewirkung einher, die aber ihrerseits wiederum auf die Aufgabe des Eigenkapitals, Vertrauen in der Öffentlichkeit zu schaffen, zurückgeführt werden kann.

2. Unterschiede in der Eigenkapitalausstattung und -beschaffung

Die Eigenkapitalausstattung der hier untersuchten Institutsgruppen haben wir bisher nur im Hinblick darauf gesehen, welchen Einfluß die jeweilige Rechtsform auf die Zusammensetzung der Eigenkapitalbestandteile ausübt. Wir wollen im Anschluß daran nochmals festhalten: Das Eigenkapital der privaten Hypothekenbanken setzt sich im wesentlichen aus dem Grundkapital und den Rücklagen zusammen, entsprechend bei den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten aus dem Dotationskapital und den Rücklagen, während den Sparkassen Eigenkapital allein in Form von Rücklagen zur Verfügung steht.¹⁾ Grund- und Dotationskapital werden allgemein als konstante Eigenkapitalbestandteile bezeichnet, während die Rücklagen den variablen Teil des Eigenkapitals aufnehmen. Die privaten Hypothekenbanken und die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten verfügen demzufolge sowohl über ein konstantes als auch ein variables Eigenkapital, dem bei den Sparkassen alleine ein variables Eigenkapital gegenübersteht.

Die Unterscheidung des Eigenkapitals in konstante und variable Bestandteile erweist sich als bedeutsam im Hinblick auf die Eigenkapitalbeschaffung der Kreditinstitute. Schließen wir uns dabei der betriebswirtschaftlichen Terminologie an, so können wir bei der Eigenkapitalbeschaffung zwischen der Eigen- und Selbstfinanzierung unterscheiden. Eigenfinanzierung liegt dann vor, wenn seitens der wirtschaftlichen Eigentümer durch

¹⁾ Wir behandeln hier wiederum nur die in den Bilanzen offen ausgewiesenen Eigenkapitalteile, berücksichtigen also nicht das Vorhandensein stiller oder versteckter Rücklagen

die Übernahme von Aktien oder durch die Zurverfügungstellung von Dotationskapital die konstanten Eigenkapitalteile der Kreditinstitute vergrößert werden. Als Selbstfinanzierung wird demgegenüber die Zuführung thesaurierter Gewinne zu den Rücklagen bezeichnet.¹⁾ Diese beiden Arten der Eigenkapitalfinanzierung können wir als Regelfall bei den Kreditinstituten unterstellen.²⁾ Nach dem Wege der Kapitalbeschaffung kann man ferner in externe und interne Eigenkapitalfinanzierung unterscheiden, wobei wir erstere der Eigen- und letztere der Selbstfinanzierung gleichsetzen wollen.

Aus diesen Ausführungen ergibt sich bereits, daß die Möglichkeit einer externen Eigenkapitalfinanzierung nur für die privaten Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten besteht. Die externe Eigenkapitalbildung bei den privaten Hypothekenbanken vollzieht sich durch eine Erhöhung des Grundkapitals. Bei den Hypothekenbanken, deren Aktien an der Börse gehandelt werden, ist einmal die Aufnahmebereitschaft des Publikums am Aktienmarkt, zum anderen aber die Bereitschaft der Großaktionäre zur Mitwirkung Voraussetzung für den Erfolg einer Grundkapitalerhöhung.³⁾ Letzteres ist für die Hypothekenbanken insofern von Bedeutung, als mit einer Ausnahme bei allen übrigen Instituten Geschäftsbanken als Groß- oder Mehrheitsaktionäre beteiligt sind. Zur Aufrechterhaltung ihres Einflusses in der Hauptversammlung sind deshalb die Geschäftsbanken gezwungen, entweder die ihnen aus der Grundkapitalerhöhung zustehenden Bezugsrechte auszuüben oder eine Kapitalerhöhung überhaupt abzulehnen, was etwa aus Gründen der finanziellen Belastung oder andersgearteter Geschäftsinteressen denkbar wäre. Darüber hinaus kann eine ungünstige Lage am Aktienmarkt eine geplante Grundkapitalerhöhung zumindest insoweit beeinflussen, als diese auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden muß. Hierzu muß allerdings

¹⁾ Vgl. Hagemüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd I, S. 182

²⁾ Die Möglichkeiten einer Kapitalerhöhung aus Gesellschaftsmitteln, d. h. eine Erhöhung des konstanten Eigenkapitals im Wege der Selbstfinanzierung (z. B. durch Ausgabe von Gratis- oder Zusatzaktien), oder die Zuführung des Agios bei einer Aktienaussgabe zur gesetzlichen Rücklage, d. h. Erhöhung der Rücklagen durch Eigenfinanzierung, werden hier nicht untersucht.

³⁾ Vgl. Köppen, Joachim von, a.a.O. S. 437

einschränkend bemerkt werden, daß bei einem Teil der privaten Hypothekenbanken die Aktien nicht an der Börse gehandelt werden¹⁾, diese also nicht von der Aufnahmebereitschaft des Kapitalmarktes abhängig sind. Dagegen hängt bei diesen Instituten die Möglichkeit einer externen Eigenkapitalbeschaffung vollständig vom Willen und der Kapitalkraft der vorhandenen Aktionäre ab, sofern eine Erweiterung des Aktionärskreises oder eine Börseneinführung nicht in Betracht gezogen wird.²⁾

Die externe Eigenkapitalbildung der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten erfolgt durch eine Erhöhung des Dotationskapitals seitens der öffentlichen Anteilseigner. Anteilseigner und Haftungsträger sind vorwiegend öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften, daneben aber auch zusammen mit diesen oder alleine die regionalen Sparkassen- und Giroverbände. Die Möglichkeit der Eigenfinanzierung der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten hängt damit völlig von der Bereitschaft der Haftungs- und Kapitalträger ab, das Dotationskapital durch zusätzliche Kapitaleinlagen zu verstärken. Eine Abhängigkeit von der Lage am Kapitalmarkt, wie dies bei den privaten Hypothekenbanken meistens gegeben ist, existiert hier nicht. Sofern die Bereitschaft der öffentlichen Anteilseigner zur Durchführung einer Kapitalerhöhung aus Haushaltsmitteln nicht durch zu geringe finanzielle Möglichkeiten eingeschränkt wird, stehen der externen Eigenkapitalbildung der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten keine weiteren Hindernisse im Wege.

Die öffentlich-rechtlichen Sparkassen wurden bei ihrer Gründung von den Gewährträgern nicht mit einem konstanten Eigenkapital ausgestattet. Sie sind daher ausschließlich auf die Bildung von Rücklagen im Wege der Selbstfinanzierung angewiesen. Die interne Eigenkapitalbeschaffung stellt damit naturgemäß

1) Deutsche Genossenschafts-Hypothekenbank AG, Westfälische Hypothekenbank AG, Lübecker Hypothekenbank AG und Württembergischer Kreditverein AG

2) Vgl. Köppen, Joachim von, a.a.O. S. 463

3) Bei den Gemeinschaftsbanken, die durch den Zusammenschluß von reinen Girozentralen und Landesbanken entstanden sind, tragen in der Regel die Sparkassen- und Giroverbände und die Länder die Kapitalanteile und die Haftung je zur Hälfte, während bei den reinen Girozentralen der regionale Giroverband alleine Kapital-eigner und Haftungsträger ist. Vgl. Mühl, Johannes: Girozentralen: in: Enzyklopädisches Lexikon a.a.O. S. 732 ff, hier S. 732

bei ständig wachsendem Geschäftsvolumen an die Sparkassen wesentlich höhere Anforderungen, als dies bei den beiden anderen Institutsgruppen der Fall ist. Demgegenüber wird jedoch die Eigenkapitalbildung der Sparkassen durch steuerliche Vergünstigungen und die Vorschriften der Mustersatzungen über die Verwendung der Überschüsse erleichtert. Jedoch nicht nur die Sparkassen, sondern auch die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten und in besonderem Maße die privaten Hypothekenbanken sind auf die Bildung umfangreicher Rücklagen angewiesen. Das Dotationskapital öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten wird in vielen Fällen durch externe Zuweisungen nur ungenügend verstärkt.¹⁾ Diesem Mangel an externer Kapitalzuführung wird zum Teil durch eine Verstärkung des konstanten Eigenkapitals durch eigene Mittel begegnet,²⁾ in erster Linie jedoch durch Rücklagenbildung im Wege der Gewinnthesaurierung. Ähnlich wie bei den Sparkassen wird die interne Eigenkapitalbildung der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten durch Steuervergünstigungen und Ausschüttungsbeschränkungen erleichtert. Darüber hinaus ist die Pflicht zur Verzinsung des Dotationskapitals regelmäßig auf einen relativ niedrigen Zinssatz festgelegt.³⁾ Die jährlichen Überschüsse der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten stehen demzufolge wie bei den Sparkassen im wesentlichen zur Eigenkapitalbildung im Wege der Selbstfinanzierung zur Verfügung.

Die interne Eigenkapitalbildung der privaten Hypothekenbanken wird zu einem großen Teil von rentabilitätsmäßigen Überlegungen bestimmt. Einmal spielen hierbei die mit der Emission eigener Aktien verbundenen Kosten eine Rolle, zum anderen aber, und dies ist der wohl entscheidendere Gesichtspunkt, fällt bei einer Grundkapitalerhöhung eine zusätzliche Pflicht zur Dividendenausschüttung an. Die Aktionäre der privaten Hypothekenbanken erwarten eine angemessene und kontinuierliche

¹⁾ Vgl. Köppen, Joachim von, a.a.O. S. 489

²⁾ Eine Verstärkung des konstanten Eigenkapitals durch eigene Mittel stellt dann Selbstfinanzierung dar, wenn dies zu Lasten des Jahresgewinns erfolgt. Die Zuweisung von Rücklagen zum Grund- oder Stammkapital stellt dagegen lediglich eine Umschichtung der Eigenkapitalstruktur dar, ist also kein Finanzierungsvorgang.

³⁾ So z. B. auf 4 % bei der Deutschen Pfandbriefanstalt, vgl. § 4,4 und § 37,2 der Satzung, mindestens 5 % bei der Landesbank und Girozentrale Rheinland-Pfalz, vgl. § 19,2 der Satzung, höchstens 6 % bei der Hessischen Landesbank, Girozentrale, vgl. § 21,2 der Satzung.

Dividendenausschüttung auf ihre Anteile am Grundkapital. Im Vergleich zur Rücklagenbildung wird dadurch die externe Eigenkapitalbildung trotz der höheren Körperschaftssteuersätze auf einbehaltene Gewinne relativ teuer.¹⁾ Die privaten Hypothekenbanken sind daher im allgemeinen bestrebt, den Anteil des Grundkapitals am gesamten Eigenkapitalbestand nicht allzu groß werden zu lassen. Eine Ermäßigung des Körperschaftssteuersatzes²⁾ auf einbehaltene Gewinne fördert darüber hinaus ebenfalls die interne Eigenkapitalbildung der privaten Hypothekenbanken.

Entscheidenden Anstoß zu einer fortwährenden Verstärkung des Eigenkapitals durch Selbstfinanzierung gibt aber die bereits mehrfach erwähnte Festlegung der Umlaufgrenze für Schuldverschreibungen auf eine bestimmte Relation zum haftenden Eigenkapital der privaten Hypothekenbanken. Durch das starke Wachstum des Geschäftsvolumens nach dem zweiten Weltkrieg waren die privaten Hypothekenbanken gezwungen, ihre Eigenkapitalausstattung ständig zu verstärken und dem gewachsenen Schuldverschreibungsumlauf anzupassen. Zwar wurden bei allen Hypothekenbanken und in den meisten Fällen mehrmalige Grundkapitalerhöhungen seit der Währungsreform von 1948 vorgenommen, den größeren Anteil am Wachstum des Eigenkapitalbestandes besitzen jedoch die Rücklagen, die oft ein Mehrfaches des Grundkapitalnennbetrages erreicht haben.³⁾ Grundkapital und Rücklagen sind im Hinblick auf die Haftungs- und Garantiefunktion des Eigenkapitals gleich zu beurteilen, ebenso, wenn auch mit geringen Einschränkungen,⁴⁾ in bezug auf ihre Eignung als Unterlage für die Berechnung der Umlaufgrenze.

1) Vgl. Köppen, Joachim von, a.a.O. S. 482

2) Siehe hierzu drittes Kapitel, Abschnitt I

3) Z. B. (Stand Ende 1965) Frankfurter Hypothekenbank: Grundkapital DM 40 Mio, Rücklagen DM 93 Mio; Deutsche Hypothekenbank (Bremen) Grundkapital DM 20 Mio, Rücklagen DM 40 Mio; Württembergische Hypothekenbank: Grundkapital DM 20 Mio, Rücklagen DM 46,5 Mio. Die Entwicklung der Eigenkapitalstruktur der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten verlief demgegenüber recht uneinheitlich, wobei allerdings einige Institute den Hypothekenbanken vergleichbare Relationen aufweisen. Z. B. Deutsche Pfandbriefanstalt: Grundkapital DM 80 Mio, Rücklagen DM 93 Mio; Landesbank und Girozentrale Rheinland-Pfalz: Stammkapital DM 20 Mio, Rücklagen 21,7 Mio; Württembergische Landeskreditanstalt: Grundkapital DM 65 Mio, Rücklagen DM 117,6 Mio

4) Freie Rücklagen, die jedoch im allgemeinen bei den privaten Hypothekenbanken keine wesentliche Bedeutung besitzen, werden zur

Ein Vergleich der Vorschriften der §§ 7 und 41 HBG und des Grundsatzes I in Verbindung mit § 10 KWG erscheint uns an dieser Stelle bezüglich ihrer Auswirkungen auf das langfristige Kreditgeschäft der Institutsgruppen angebracht, zumal beide Regelungen grundsätzlich auf das gleiche Ergebnis abzielen. Wir konnten oben bereits feststellen, daß trotz des verschiedenartigen methodischen Vorgehens beide Bestimmungen auf die Erhaltung eines angemessenen Eigenkapitals im Verhältnis zum Kreditvolumen hinwirken, was anders ausgedrückt einer Begrenzung des Kreditvolumens auf eine bestimmte Relation zum haftenden Eigenkapital entspricht. Mit wachsendem Umfang des Kreditgeschäfts nehmen naturgemäß die damit verbundenen Risiken zu, die, sofern das Eigenkapital seine Garantiefunktion ausüben soll, von einer entsprechend vergrößerten Eigenkapitalausstattung aufgefangen werden müssen. Diesem Prinzip trägt das Hypothekendarlehenbankgesetz in seinen §§ 7 und 41 Rechnung, da wir diese Bestimmungen auch in der Weise auslegen können, daß die hier zum Eigenkapital ins Verhältnis gesetzten Passiva in etwa dem langfristigen Kreditgeschäft der privaten Hypothekendarlehenbanken entsprechen und somit das Kreditvolumen auf eine bestimmte Relation zum haftenden Eigenkapital festgelegt ist. Das öffentliche Pfandbriefgesetz verzichtete demgegenüber auch in der Novelle vom 8. 5. 1963 auf die Festlegung einer einheitlichen Umlaufsgrenze. In der Begründung zum Entwurf dieses Gesetzes heißt es hierzu: "Es mußte geprüft werden, ob der Entwurf dem Beispiel des Hypothekendarlehenbankgesetzes folgend eine einheitliche Umlaufsgrenze für die ausgegebenen Schuldverschreibungen öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten festlegen oder ob von der Möglichkeit einer Regelung der Eigenkapitalausstattung durch vom Bundesaufsichtsamt aufzustellende Grundsätze Gebrauch gemacht werden sollte. Im Hinblick auf die unterschiedliche Struktur und die verschiedenartige Geschäftstätigkeit der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten wird von der Festlegung einer starren Umlaufsgrenze im Gesetz abgesehen und es dem Bundesaufsichtsamt überlassen, im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank eine Eigenkapitalregelung durch Aufstellen entsprechender Grundsätze zu treffen."¹⁾

Berechnung des unterlagsfähigen Eigenkapitals nicht herangezogen. Vgl. Barlet-Karding-Fleischmann a.a.O., Anmerkung 2 zu § 7 HBG, S. 97

Zitiert bei Kiesel, Helmut a.a.O. S. 452

Seit dem 1. Januar 1965 findet nunmehr der Grundsatz I auch auf diejenigen öffentlichen Kreditanstalten, die bis zu diesem Zeitpunkt davon nicht betroffen waren, Anwendung, d. h. öffentlich-rechtliche Grundkreditanstalten wurden in die Bestimmungen des Grundsatzes I einbezogen.¹⁾ Da vor dieser Neufassung der Grundsätze über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute die öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten ausdrücklich von deren Anwendung ausgenommen waren, existierte bis zu diesem Zeitpunkt keine, das Geschäftsvolumen dieser Institute begrenzende gesetzliche Regelung. Zwar sind teilweise in den Satzungen der öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten Bestimmungen festgelegt, die der Regelung des § 7 HBG weitgehend entsprechen.²⁾ Dennoch mußte von Seiten der privaten Hypothekenbanken die bis dahin vorliegende unterschiedliche Behandlung gleicher Tatbestände je nach der Rechtsform der Institute als nicht wettbewerbsneutral empfunden werden. Weniger die Belastung der privaten Hypothekenbanken selbst durch die Einengung des Geschäftsvolumens, als vielmehr das Fehlen einer der §§ 7 und 41 HBG entsprechenden Bestimmung für die öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten und die damit für diese verbundene Möglichkeit einer Ausdehnung des Kreditvolumens ohne Rücksicht auf die Höhe des Eigenkapitals wurde als wettbewerbsverzerrend angesehen.³⁾ Die Berechtigung dieser wettbewerbspolitischen Bedenken zeigte sich, als sich die Geschäftstätigkeit der Bodenkreditinstitute infolge des 1952 in Kraft getretenen Kapitalmarktförderungsgesetzes⁴⁾ ganz erheblich belebte und die privaten Hypothekenbanken innerhalb kurzer Zeit an die Grenze des Schuldverschreibungsumlaufes stießen. Nennenswerte Grundkapitalerhöhungen waren infolge

1) Die übrigen öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten, d. h. die Girozentralen, Staats- und Landesbanken waren ebenso wie die Sparkassen bereits vor diesem Zeitpunkt in die Grundsätze über Eigenkapital und Liquidität der Kreditinstitute (BANz. Nr. 53 vom 16. 3. 1962) und davor in die Kreditrichtsätze der Deutschen Bundesbank (Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1957, S. 62 f) einbezogen.

2) Gleicherweise auch § 41 HBG, so z. B. § 5,2 der Satzung der Deutschen Pfandbriefanstalt.

3) Vgl. Christ, Eduard: Konkurrenzverzerrungen im Realkredit, in: ZfK 1962, S. 727 ff, hier S. 727

4) Erstes Gesetz zur Förderung des Kapitalmarktes vom 15. 12. 1952, (BGBl. I S. 793)

der Kapitalmarktlage nicht möglich und die Selbstfinanzierung nicht zuletzt durch die Dividendenverpflichtungen eingeschränkt.¹⁾ Eine Erhöhung des Emissionsspielraumes der privaten Hypothekenbanken, die der Gesetzgeber zwar in erster Linie zur Belebung der Wohnungsbautätigkeit zuließ, schuf hier jedoch einen gewissen, wenn auch zeitlich begrenzten Ausgleich zu der von gesetzlichen Einschränkungen nicht betroffenen Emissionstätigkeit der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten.²⁾ Erst durch die Einbeziehung der öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten in die Bestimmungen des Grundsatzes I wurde eine weitgehende Gleichstellung von Hypothekenbanken und öffentlichen Grundkreditanstalten erreicht. Grundsatz I, von dem die privaten Hypothekenbanken naturgemäß ausgenommen sind, begrenzt das Kreditvolumen der Kreditinstitute auf das 18-fache des haftenden Eigenkapitals, wobei die sogenannten Objektkredite nur zur Hälfte in dieser Relation berücksichtigt werden.³⁾ Bleiben wir bei der weitgehend realistischen Annahme, daß das Kreditgeschäft und die Schuldverschreibungsausgabe der privaten Hypothekenbanken in bezug auf den Umfang einander in etwa entsprechen, so können wir sagen, der Gesamtmultiplikator für das langfristige Kreditgeschäft beläuft sich nach den §§ 7 und 41 HBG auf das 35-fache des haftenden Eigenkapitals, während dieser Multiplikator nach Grundsatz I für die öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten hinsichtlich der Objektkredite das 36-fache beträgt. Ausgenommen von der Regelung des Grundsatzes I sind jedoch die der öffentlichen Hand direkt gewährten langfristigen Kredite, wodurch sich der Spielraum für die langfristige Kreditgewährung der öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten über das 36-fache des haften-

Vgl. Köppen, Joachim von, a.a.O. S. 305

Vgl. Gesetz über weitere Maßnahmen auf dem Gebiet des Hypotheken- und Schiffsbankrechts ... vom 30. 4. 1954 (BGBl. I, S. 115), das den Pfandbriefumlauf vorübergehend auf das 30-fache des unterlagfähigen Eigenkapitals erhöhte. Durch das Änderungsgesetz vom 18. 12. 1956 (BGBl. I, S. 925) wurde dieser Spielraum zunächst auf das 25-fache und durch das Änderungsgesetz vom 11. 11. 1960 (BGBl. I, S. 844) schließlich wieder auf das 20-fache des unterlagfähigen Eigenkapitals zurückgeführt.

Vgl. Grundsatz I i.d.F. vom 25. August 1964, wo es in Absatz 2 heißt: "Langfristige Kredite, die als Deckung für Schuldverschreibungen dienen oder gegen Grundpfandrechte im Sinne von § 20 Abs 2 Nr. 1 und Nr. 4 KWG oder gegen entsprechende Schiffspfandrechte gewährt werden oder für die inländische Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts die volle Gewährleistung übernommen haben, sind nur zur Hälfte zu berücksichtigen."

den Eigenkapitals hinaus vergrößert. Demgegenüber werden die der öffentlichen Hand direkt gewährten Kredite der privaten Hypothekenbanken durch die Begrenzung des Umlaufs an Kommunalschuldverschreibungen nach den §§ 41 und 5 Abs. 1 Nr. 1 HBG in den Gesamtmultiplikator des 35-fachen des Eigenkapital einbezogen.

Die Berücksichtigung der Objektkredite in Grundsatz I trifft nunmehr auch die Sparkassen und die übrigen öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten, da in der vor dem 1. 1. 1965 gültigen Regelung langfristige Kredite, die als Deckung für Schuldverschreibungen dienen oder gegen Grundpfandrechte im Realkreditgeschäft gewährt werden, unberücksichtigt geblieben waren.¹⁾ Der neue Grundsatz sieht für diese Institute die gleiche Regelung vor, wie für die öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten, so daß wir auf eine nochmalige Darstellung der Einzelheiten verzichten können. Interessant im Hinblick auf den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Institutsgruppen scheint uns jedoch die Frage zu sein, warum das langfristige Hypothekarkreditgeschäft der öffentlich-rechtlichen Institute von der früheren Grundsatzregelung ausgenommen war. Nach der Interpretation eines Vertreters der Deutschen Bundesbank hat der neue Grundsatz I "eine wichtige erzieherische Aufgabe. Er veranlaßt die Institute, ihr Eigenkapital ständig in einem angemessenen Verhältnis zu ihren Risiken zu halten und darauf bedacht zu sein, daß ihre Maßzahl soweit wie möglich unterhalb der als Warngrenze dienenden Richtzahl liegt."²⁾ Im Grunde genommen gleich, nur mit etwas anderen Worten interpretiert wird der alte Grundsatz I, der sicherstellen soll, daß das Eigenkapital der Kreditinstitute "im Interesse der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gegenüber ihren Gläubigern, insbesondere zur Sicherheit der ihnen anvertrauten Vermögenswerte" eine angemessene Höhe erreicht.³⁾ Die Begrenzung der Risiken des

1) Vgl. Grundsatz I id.F. vom 8. 3. 1962

2) Könniker, Wilhelm: Das Eigenkapital der Kreditinstitute unter der Lupe der Bankenaufsicht, in: ZfK 1965, S. 94 ff, hier S. 94

3) Vgl. Die Grundsätze über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute gemäß §§ 10 und 11 des Gesetzes über das Kreditwesen, in: MDB März 1962, S. 3 ff, hier S. 3

Bankgeschäfts, d. h. in erster Linie des Kreditgeschäfts, auf ein bestimmtes Verhältnis zum haftenden Eigenkapital der Kreditinstitute ist demzufolge das Ziel sowohl der alten als auch der neuen Grundsatzregelung. Langfristige Hypothekarkredite, die als Deckung für Schuldverschreibungen dienen, werden in der alten Grundsatzregelung als "in besonders hohem Maße gesichert" angesehen, und aus der Bestimmung herausgenommen, zumal "das hierin liegende Risiko ... sich erfahrungsgemäß in sehr engen Grenzen (hält)".¹⁾ Die Herausnahme der Hypothekarkredite, die nicht zur Deckung von Schuldverschreibungen dienen, also in erster Linie von den Sparkassen gewährt werden, wurde mit einer bonitätsmäßigen Gleichstellung dieser Kredite mit den Ausleihungen der Emissionsinstitute begründet.¹⁾

Damit erhebt sich die Frage, ob das langfristige Realkreditgeschäft in der alten Grundsatzregelung als risikolos angesehen wurde. Wenn dies der Fall war, so ist nicht zu verstehen, warum das HBG für die privaten Hypothekenbanken eine Umlaufgrenze für Pfandbriefe festgelegt hat. Wird dagegen der Auffassung des Gesetzgebers beigetreten, der nach der Normierung der Umlaufgrenze im HBG auch das Realkreditgeschäft für risikobehaftet ansieht, so drängt sich die Überlegung auf, daß offenbar beim Erlaß der alten Grundsatzregelung nicht die gleichen Maßstäbe angelegt wurden. In diesem Fall dürfte die Vermutung berechtigt sein, daß die Begünstigung der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten und Sparkassen "ihre Ursache letztlich in den Privilegien und Vorrechten der öffentlich-rechtlichen Institute"²⁾ hatte. Auch hier glauben wir feststellen zu können, daß diese wettbewerbspolitischen Bedenken ihre nachträgliche Bestätigung gefunden haben. Durch die Einbeziehung nunmehr aller im langfristigen Kreditgeschäft tätigen öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute einerseits und der langfristigen Objektkredite andererseits in die neue Grundsatzregelung wurden die bis dahin bestehenden Wettbewerbs-

Vgl. obige Erläuterung, a.a.O. S. 7

Günther, Hans und Bröker, Günther: Die neuen Grundsätze über Eigenkapital und Liquidität der Kreditinstitute, in: BB 1962, S. 39 ff, hier S. 44. Vgl. auch: Kreditgeschäft ohne Risiko? o. V., in: ZfK 1962, S. 552

ungleichheiten beseitigt und eine den §§ 7 und 41 HBG weitgehend entsprechende Regelung erreicht.

Wenden wir uns nunmehr noch einigen Fragen zu, die sich im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Eigenkapitalausstattung der hier untersuchten Institutsgruppen erheben und die wir bisher nicht oder nur kurz erwähnt haben. Mit der Zurverfügungstellung von Eigenkapital ist für die Anteilseigner der privaten Hypothekenbanken eine Beteiligung an eventuell eintretenden Verlusten verbunden. Gleichzeitig ergibt sich jedoch aus der Beteiligung am Grundkapital ein anteilmäßiger Anspruch auf den sich aus der Jahresbilanz ergebenden Reingewinn, soweit nicht nach der Satzung eine andere Art der Gewinnverteilung vorgesehen ist.¹⁾ Die Höhe der jährlich auszuschüttenden Dividende richtet sich nach dem Nennbetrag des Grundkapitals, der Höhe des erzielten Gewinnes und nicht zuletzt nach den Dividendenzahlungen vergleichbarer Aktienbanken. Ohne eine angemessene Dividendenzahlung könnte nicht nur der "good will" eines Instituts durch Aktienverkäufe seitens der Anteilseigner und die damit verbundenen Kursenkungen Schaden erleiden, sondern darüber hinaus würden regelmäßig weitere Grundkapitalerhöhungen wenn nicht unmöglich gemacht, so doch zumindest sehr erschwert. Die privaten Hypothekenbanken müssen also den Teil des Eigenkapitals, der extern gebildet wurde, verzinsen. Ebenfalls verzinsen müssen nahezu alle öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten den Bestand an Eigenkapital, der von den öffentlichen Anteilseignern und Haftungsträgern den Instituten als Dotationskapital zur Verfügung gestellt wurde.²⁾ Demgegenüber erfolgt naturgemäß bei den Sparkassen, die alleine über Eigenkapital in Form von Rücklagen verfügen, keine Verzinsung bestimmter Eigenkapitalbestandteile. Auch besteht bei eventueller Ausschüttung eines Teiles des Jahresgewinns der Sparkassen ein Zusammenhang mit der Höhe des Eigenkapitals nur insofern, als die Sicherheits-

1) Vgl. §§ 53 und 54 AktG

2) Ausnahmen hiervon bilden z. B. die Bayerische Landesbodenkreditanstalt und die Braunschweigische Staatsbank, deren Gewinne vollständig zur Eigenkapitalverstärkung verwendet werden.
Vgl. Köppen, Joachim von, a. a. O. S. 489

rücklage mindestens die Höhe von drei, in manchen Fällen fünf Prozent der Einlagen erreicht haben muß.¹⁾ Der bei Eintreten dieser Voraussetzung an den Gewährträger auszuschüttende Betrag steht danach in keinem weiteren Zusammenhang mit der Eigenkapitalhöhe, sondern wird in den einzelnen Mustersatzungen als Prozentsatz des jährlichen Reingewinns festgelegt. Die bei den privaten Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten durch das konstante Eigenkapital ausgeübte Gewinnverteilungsfunktion entfällt somit bei den Sparkassen gänzlich.

Mit der Beteiligung am Grundkapital der privaten Hypothekenbanken erwerben die Anteilseigner jedoch nicht allein einen Anspruch auf Beteiligung am Geschäftsergebnis, sondern gleichzeitig ein Stimmrecht in den Hauptversammlungen der Institute. Die Einflußmöglichkeiten der Aktionäre auf die Geschäftspolitik der Hypothekenbanken sind normalerweise gering und in den jeweiligen Bestimmungen des Aktiengesetzes im einzelnen festgelegt.²⁾ Weitergehende Einwirkungsmöglichkeiten auf die Geschäftspolitik der Institute kommen dagegen dem Aufsichtsrat zu, dessen Mitglieder regelmäßig von der Hauptversammlung gewählt werden.³⁾ Die Tatsache, daß mit einer Ausnahme bei allen privaten Hypothekenbanken eine oder mehrere Geschäftsbanken als Großaktionäre beteiligt sind,⁴⁾ gewinnt dadurch, daß der Wert einer Beteiligung als Einflußinstrument auf die Geschäftsführung weitgehend der Höhe des Anteils am gesamten Grundkapital entspricht, eine besondere Bedeutung. Bei 16 reinen Hypothekenbanken erreichen die Beteiligungen einer oder mehrerer Geschäftsbanken über 50 % des Grundkapitals, lediglich bei drei Instituten ist jeweils eine Geschäftsbank mit 25 % bis unter 50 % beteiligt.⁵⁾ Der kapitalmäßig zum

Vgl. z. B. § 38 Abs 4 der MuSa Rheinland-Pfalz, zitiert in Fußnote 2, S. 46

Vgl. § 103 AktG.

Vgl. § 87 AktG. Die darüber hinausgehenden Besonderheiten, wie z. B. die Möglichkeiten des § 88 AktG oder die Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes bleiben hier unberücksichtigt.

Lediglich an der Rheinisch-Westfälischen Boden-Credit-Bank sind zwei Versicherungsgesellschaften mit zusammen über 50 % des Grundkapitals beteiligt. Vgl. Plum, Gustav: Die Beteiligungsverhältnisse an den Aktienbanken, in: ZfK 1966, S. 244 ff

Vgl. Plum, Gustav, a.a.O., Tabellenanhang

Ausdruck kommende Einfluß der Geschäftsbanken äußert sich zunächst in der Entsendung von Vertretern in den Aufsichtsrat und vielfach auch mit der Übernahme des Vorsitzes im Aufsichtsrat der privaten Hypothekenbanken. Die Rechte des Aufsichtsrates, vornehmlich die Einsetzung und Abberufung der Vorstandsmitglieder, die Überwachung der Geschäftsführung und das Recht auf Berichterstattung über alle Geschäftsvorgänge durch den Vorstand sowie die Möglichkeit, beratend in die Geschäftsführung einzugreifen¹⁾, sichern den Geschäftsbanken einen gewissen Einfluß auf die Geschäftstätigkeit der privaten Hypothekenbanken. Darüber hinaus wird nach den Satzungen der Hypothekenbanken vielfach ein aus Mitgliedern des Aufsichtsrates bestehender Kreditausschuß eingesetzt, dessen Zustimmung zu bestimmten Kreditgeschäften erforderlich ist.²⁾ Für die privaten Hypothekenbanken besteht damit, soweit sich ihre Aktien im Mehrheitsbesitz der Geschäftsbanken befinden, eine gewisse Gefahr, in ihrer Geschäftspolitik von den Interessen der Mehrheitsaktionäre abhängig zu werden. Ein ausgeprägtes Abhängigkeitsverhältnis zu den Geschäftsbanken, d. h. eine Angleichung der Geschäftspolitik an die der Mehrheitsaktionäre, ist jedoch für Außenstehende weder im Einzelfall noch für die Gesamtheit der Hypothekenbanken zu erkennen. Wie eine diesbezügliche Umfrage ergeben hat, wird jede Möglichkeit einer derartigen "Gleichschaltung" von den Vertretern der befragten Hypothekenbanken verständlicherweise abgelehnt.³⁾ Diese Möglichkeit, obwohl sie nicht von der Hand zu weisen ist, dürfte auch nicht das ausschlaggebende Motiv für die Beteiligungen der Geschäftsbanken an den Hypothekenbanken ergeben. Wir können uns vielmehr der Auffassung anschließen, daß der Erwerb dieser Beteiligungen der Ergänzung des überwiegend kurz- und mittelfristigen Kreditgeschäfts der Geschäftsbanken dient, indem sie ihrer Kundschaft die Dienste der angegliederten Hypothekenbanken zur Verfügung stellen.⁴⁾

1) Vgl. § 95 AktG

2) Beispielsweise für die Gewährung von Direktkrediten an die öffentliche Hand und regelmäßig für Großkredite, die einen bestimmten Betrag wie etwa eine Million DM übersteigen.

3) Vgl. Dobrinski, Werner a.a.O. S. 217

4) Vgl. Köppen, Joachim von, a.a.O. S. 436

Dies ändert aber nichts an der Tatsache, daß wir die privaten Hypothekenbanken nicht als völlig frei in ihren unternehmerischen Entscheidungen ansehen können. Der Einfluß der Geschäftsbanken kann zumindest dahingehend wirken, eine Zusammenarbeit beider Institutsgruppen auch dann zu erreichen, wenn diese nicht unbedingt von Vorteil für die "beherrschten" Hypothekenbanken ist, obgleich wir diesen Tatbestand nicht überbewerten wollen.¹⁾ Mit einem Eingreifen in die Geschäftspolitik der privaten Hypothekenbanken seitens der Geschäftsbanken dürfte unseres Erachtens regelmäßig aber in den Fällen zu rechnen sein, in denen geschäftspolitische Maßnahmen der Hypothekenbanken im Gegensatz zu den Interessen der Mehrheitsaktionäre stehen.

Der Einfluß der Kapital- und Haftungsträger auf die Geschäftspolitik der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten ergibt sich aus den in den Errichtungsgesetzen und Satzungen der Institute niedergelegten Bestimmungen. Der Verwaltungsrat, ein dem Aufsichtsrat der Aktienbanken vergleichbares Organ, dessen Befugnisse in vielen Fällen jedoch weit über die des letzteren hinausgehen, setzt sich anteilig aus Vertretern der Kapital- und Haftungsträger zusammen.²⁾ Wie weit der Einfluß

Als Beispiel hierfür läßt sich die Anlage der vorübergehend freien Mittel anführen. Durch die Refinanzierung der Darlehen bereits zum Zeitpunkt der Zusage werden diese Mittel bis zur Auszahlung an die Darlehensnehmer kurzfristig bei anderen Kreditinstituten angelegt, und zwar regelmäßig bei den Geschäftsbanken, die eine Mehrheitsbeteiligung an der betreffenden Hypothekenbank besitzen, selbst wenn eine Möglichkeit zur zinsgünstigeren Anlage bei anderen, nicht mit der Hypothekenbank kapitalmäßig verbundenen Instituten besteht.

Vgl. z. B. § 13 der Satzung der Hessischen Landesbank - Girozentrale, § 10 der Satzung der Landesbank und Girozentrale Rheinland-Pfalz. Regelmäßig bestehen die Organe der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten aus Vorstand und Verwaltungsrat. Daneben gibt es aber bei manchen Instituten eine Hauptversammlung (z. B. nach § 20 und den §§ 29 - 32 der Satzung der Deutschen Pfandbriefanstalt) bzw. eine Versammlung der Gewährträger (z. B. nach den §§ 9 - 12 der Satzung der Hessischen Landesbank - Girozentrale), die in etwa der Hauptversammlung der Aktienbanken entspricht, größtenteils aber weitergehende Befugnisse besitzt, da an diese Organe auch Befugnisse des Verwaltungsrates delegiert werden. Gegenüber den Instituten, die alleine über Vorstand und Verwaltungsrat verfügen, ergibt sich jedoch insofern kein bedeutender Unterschied, als die Haupt- bzw. Gewährträgerversammlung sich ebenfalls aus Vertretern der Kapital- und Haftungsträger zusammensetzt.

des Verwaltungsrats und damit der Gewährträger auf die Geschäftspolitik der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten reicht, soll an einem Beispiel dargestellt werden. So heißt es in § 11 der Satzung der Landesbank und Girozentrale Rheinland-Pfalz (auszugsweise):

"(1) Dem Verwaltungsrat obliegt die Aufsicht über die gesamte Geschäftsführung und die allgemeine Regelung des Geschäftsverkehrs der Bank. Er hat eine Geschäftsanweisung für den Vorstand zu erlassen und die Geschäftsverteilung innerhalb des Vorstandes zu regeln.

(2) Der Beschlußfassung des Verwaltungsrates unterliegen unbeschadet der sonstigen ihm nach dieser Satzung zustehenden Befugnisse:

- a) Genehmigung des ... Jahresabschlusses ..., Bestimmung über die Verwendung eines Überschusses und die Deckung eines Verlustes, Entlastung des Vorstandes ...;
- b) Aufstellung von Grundsätzen und Richtlinien für das Aktivgeschäft;
- c) Beteiligungen mit und ohne Kapital und Haftungsverpflichtung;
- d) Errichtung von Zweigniederlassungen;
- e) ...
- f) Aufstellung von Richtlinien für die Aufnahme kurzfristiger Darlehen zur vorübergehenden Geldbeschaffung sowie für die Beschaffung der für das langfristige Ausleihgeschäft erforderlichen Mittel;
- g) Anstellung, Festsetzung der Anstellungsbedingungen, Entlassung und Ruhestandsversetzung der Mitglieder des Vorstandes ...;
- h) ...
- i) Aufstellung von Grundsätzen für die Anstellung, Vergütung, Versorgung, Entlassung und Ruhestandsversetzung der Angestellten und Arbeiter;
- k) - n) ..."¹⁾

¹⁾ Die Landesbank und Girozentrale Rheinland-Pfalz hat als Organe nach § 9 der Satzung alleine den Verwaltungsrat und den Vorstand. Demzufolge ergibt der hier zitierte § 11 der Satzung eine Zusammenfassung der Zuständigkeiten, die bei anderen Instituten in jeweils unterschiedlichem Maße auf Verwaltungsrat und Haupt- bzw. Gewährträgerversammlung aufgeteilt sind. Vgl. hierzu beispielsweise die §§ 11 und 14 der Satzung der Hessischen Landesbank - Girozentrale.

Vergleichen wir diesen Katalog mit den Befugnissen des Aufsichtsrates einer Aktienbank, so wird deutlich, daß den öffentlichen Anteilseignern Einflußmöglichkeiten auf die Geschäftsführung der Kreditanstalten zustehen, die das Aktiengesetz einem Aufsichtsrat nicht zubilligt. Durch die Aufstellung von Richtlinien und Grundsätzen für eine Reihe von wesentlichen Geschäftsvorgängen vermögen sich die öffentlichen Anteilseigner eine weitgehende Durchsetzung ihrer eigenen Interessen auf die Geschäftsführung der Kreditanstalten zu sichern. Die Geschäftspolitik der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten ist unseres Erachtens in weit stärkerem Maße vom Willen und den Interessen der Anteilseigner abhängig, als dies bei den privaten Hypothekenbanken der Fall ist. Verständlich ist diese Haltung der öffentlichen Anteilseigner jedoch im Hinblick auf die Übernahme der unbeschränkten Haftung für die Verbindlichkeiten der Kreditanstalten, die entsprechende Einfluß- und Kontrollmaßnahmen zweifellos in größerem Umfang als bei den privaten Hypothekenbanken notwendig machen.

Aus dem gleichen Grunde und auf ähnliche Weise wie bei den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten räumen sich die Gewährträger umfangreiche Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten in bezug auf Verwaltung und Geschäftsführung der Sparkassen ein. So setzt sich beispielsweise der Verwaltungsrat nach § 29 der Mustersatzung für Sparkassen des Landes Rheinland-Pfalz aus dem Leiter der Verwaltung des Gewährträgers (Landrat, Oberbürgermeister, Bürgermeister, Amtsbürgermeister oder Verbandsvorsitzender des Zweckverbandes) und den weiteren Mitgliedern zusammen, die zu zwei Dritteln von der Vertretungskörperschaft des Gewährträgers (Kreistag, Stadtrat, Amtsvertretung, Verbandversammlung des Zweckverbandes) gewählt werden und zu einem Drittel von dem Leiter der Verwaltung des Gewährträgers berufen werden.¹⁾ Der Vorstand wird auf Vorschlag des Verwaltungsrates

Die Mustersatzung des Landes Rheinland-Pfalz entspricht der Form der Mustersatzung A, d. h. es bestehen nach § 28 der Verwaltungsrat und der Vorstand als Organe der Sparkassen. Nach der Mustersatzung B, beispielsweise in Hessen neben dem Muster A vorhanden, besteht als einziges Organ der Sparkasse ein Vorstand (vgl. § 28 Hess.MuSa B), dessen Zusammensetzung und Befugnisse in einem Organ zusammengefaßt denen des Verwaltungsrates und Vorstandes nach dem Muster A entspricht. Um einen besseren Vergleich zu den Hypothekenbanken und Kreditanstalten zu ermöglichen, gehen wir von den

von den Gewährträgern bestellt, wobei ein Mitglied des Vorstandes zum geschäftsführenden Vorstandsmitglied (Sparkassenleiter) vom Verwaltungsrat bestimmt wird.¹⁾ Die Befugnisse des Verwaltungsrates der Sparkassen sind umfassender gestaltet als die des Verwaltungsrates einer öffentlich-rechtlichen Kreditanstalt. Außer der Beaufsichtigung der Geschäftsführung des Vorstandes bestimmt der Verwaltungsrat die Richtlinien der Geschäftspolitik, stellt Grundsätze für den gesamten Geschäftsverkehr auf, bildet aus seiner Mitte einen Kreditausschuß, dessen Entscheidung außer in wenigen Ausnahmefällen bei allen Kreditgeschäften erforderlich ist, und entscheidet über alle Maßnahmen in bezug auf Personalfragen der Sparkasse.²⁾ Darüber hinaus fallen noch eine Anzahl weiterer Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich des Verwaltungsrates, die wir hier im einzelnen jedoch nicht anführen wollen. Da zudem der Sparkassenleiter und die weiteren Vorstandsmitglieder Beamte des Gewährträgers sind³⁾, können die Kommunen einen nahezu unbeschränkten Einfluß auf die Leitung und Verwaltung der Sparkassen ausüben. Diese enge personelle Verbindung von Sparkassen und Gewährträgern kann einmal darauf zurückgeführt werden, daß die Sparkassen ursprünglich keine eigene Rechtspersönlichkeit besaßen, sondern unselbständige Einrichtungen der Gemeinden waren.⁴⁾ Zum anderen aber müssen wir die Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten der Gewährträger im Hinblick auf die Sparkassen im gleichen Zusammenhang wie bei den Kreditanstalten sehen, nämlich als Folge bzw. als Voraussetzung der unbeschränkten Haftungsübernahme für die Verbindlichkeiten der Institute.

Bei der Untersuchung der Frage, in welchem Maße Einflußmöglichkeiten der Anteilseigner und/oder Haftungsträger auf die

Bestimmungen einer Mustersatzung A aus und nehmen als Beispiel die Mustersatzung des Landes Rheinland-Pfalz. Gegenüber den Mustersatzungen ebenso wie gegenüber den Sparkassengesetzen anderer Länder bestehen keine grundlegenden Unterschiede, so daß wir auf eine gesonderte Behandlung abweichender Bestimmungen verzichten können.

1) Vgl. § 33 MuSa Rheinland-Pfalz

2) Vgl. § 30 MuSa Rheinland-Pfalz. Ähnlich gestalten sich die Aufgaben des Vorstandes nach § 30 der hessischen MuSa B

3) Vgl. § 33 MuSa Rheinland-Pfalz

4) Vgl. Dritte Verordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 6. 10. 1931, RGBI I, S. 537 ff, Teil V, Kapitel I, Art I, §

Geschäftspolitik der drei Institutsgruppen aus deren unterschiedlichen Eigenkapitalausstattungen resultieren, müssen wir uns darauf beschränken, die gesetzlich und satzungsmäßig vorhandenen Möglichkeiten zu vergleichen, können jedoch nicht eindeutig feststellen, wie weitgehend diese in konkreten Situationen tatsächlich ausgeschöpft werden. Dennoch dürfte die Annahme berechtigt sein, daß für die Praxis eine Folgerung zumindest in der Form zutrifft, als von den drei Institutsgruppen die privaten Hypothekenbanken am wenigsten, die Sparkassen dagegen am weitestgehendsten in ihren unternehmerischen Entscheidungen von den Interessen der Anteilseigner bzw. Haftungsträger abhängig sind. Zusammengefaßt können wir deshalb sagen: Die Einflußmöglichkeiten der Anteilseigner auf die Entscheidungsbildung der Unternehmensleitung und damit auf die Geschäftspolitik der Institute sind bei den privaten Hypothekenbanken geringer als die der Anteilseigner bei den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten, da letztere neben dem Risiko der Kapitaleinlage auch die Risiken einer unbeschränkten Haftungsübernahme tragen. Die Einflußmöglichkeiten der Haftungsträger auf die Geschäftspolitik der Kreditanstalten sind jedoch geringer als die der Gewährträger bei den Sparkassen, da aufgrund historisch bedingter Gegebenheiten den letzteren die vergleichsweise umfangreichsten gesetzlichen und satzungsmäßigen Möglichkeiten eingeräumt wurden. Die Bedeutung dieser Abhängigkeitsverhältnisse und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen den hier untersuchten Institutsgruppen werden wir an anderer Stelle erörtern, wenn wir etwa, um hier ein Beispiel zu nennen, das Interesse und den Einfluß der öffentlichen Hand in bezug auf die Kommunalkreditgewährung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute untersuchen.

II Das passive Kreditgeschäft

1. Die Möglichkeiten der Beschaffung langfristiger Mittel

Von den bereits erwähnten Möglichkeiten der Beschaffung langfristiger Mittel¹⁾ steht naturgemäß bei den Pfandbriefinstituten der Verkauf von Schuldverschreibungen und bei den Sparkassen die Sammlung von Spareinlagen an erster Stelle. Die Sammlung von Spareinlagen stellt die für die Geschäftsstruktur und die Aufgabenstellung der Sparkassen charakteristische Finanzierungsquelle ihres langfristigen Aktivgeschäfts dar. Die Eigenart der Sparkassen als Einrichtungen zur Förderung des Spargedankens und die hierauf ausgerichtete Ausweitung des Sparkassennetzes führen dazu, daß etwa zwei Drittel der Passiva der Sparkassen auf Spareinlagen entfallen.²⁾ Die Sparkassen, die kein Emissionsrecht besitzen, müssen sich bei der Sparförderung auf die Durchführung des Kontensparens beschränken. Demgegenüber besteht für die privaten Hypothekenbanken in beschränktem, für die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten in (theoretisch) unbeschränktem Maße die Möglichkeit, neben der Emission eigener Schuldverschreibungen auch Spareinlagen zu sammeln.³⁾ Praktisch besitzen jedoch die Spareinlagen weder für die privaten Hypothekenbanken noch für die öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten eine ins Gewicht fallende Bedeutung als langfristige Finanzierungsmittel,⁴⁾ da der Charakter dieser Institute als Spezialbanken des langfristigen Kreditgeschäfts und die hierdurch bedingte Geschäfts-

1) Vgl. S. 13 f

2) Ende 1965 bestanden in der Bundesrepublik Deutschland 863 Sparkassen, die zusammen mit Haupt-, Nebenzweigstellen und Annahmestellen insgesamt 13 621 Sparkassenstellen bildeten. Zum gleichen Zeitpunkt entfielen im Durchschnitt 65,6 % der Passiva aller Sparkassen auf Spareinlagen. Vgl. Deutscher Sparkassen- und Giroverband, a.a.O. S. 93 und 95

3) Der Umfang der gesamten Einlagen, die die privaten Hypothekenbanken entgegennehmen dürfen, ist nach § 5 Abs 1 Ziff 4 HBG auf die Hälfte des in § 7 HBG bezeichneten Eigenkapitals beschränkt. Eine dementsprechende Beschränkung existiert für die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten nicht.

4) Ende 1965 erreichte der Bestand an Spareinlagen bei den privaten Hypothekenbanken (einschließlich Schiffspfandbriefbanken) 3,6 Mio DM, bei den öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten 0,8 Mio DM. Vgl. MDB April 1966, S. 80

struktur sie zur Erfassung umfangreicher Spareinlagen ungeeignet machen, bedingt auch nicht zuletzt durch das Fehlen eines entsprechend geeigneten Bankstellennetzes. Lediglich die Girozentralen als Universalbanken verfügen über einen erwähnenswerten Bestand an Spareinlagen, der jedoch im Vergleich zu den von diesen Instituten emittierten Schuldverschreibungen von untergeordneter Bedeutung ist.¹⁾ Betrachten wir das Wertpapier- und Kontensparen als die Hauptgrundlage des Passivgeschäfts der hier untersuchten Institutsgruppen, so können wir unbeschadet der geringfügigen Abweichung bei den Girozentralen die Feststellung treffen, daß ein entscheidender Einfluß auf die Mittelbeschaffung der privaten Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten in erster Linie von dem Mittelaufkommen aus dem Wertpapiersparen²⁾ ausgeht, während das Kontensparen vornehmlich für die Mittelbeschaffung der Sparkassen eine hervorragende Bedeutung besitzt.³⁾ Dieser Sachverhalt läßt sich auch so ausdrücken, daß im Passivgeschäft, bedingt durch das Konkurrenzverhältnis der beiden Sparformen, vor allem die Sparkassen von den Emissionsinstituten als potentielle Konkurrenten angesehen werden.⁴⁾ Der Wettbewerb im Passivgeschäft zwischen den privaten und öffentlichen Emissionsinstituten dürfte deshalb durch das Vorliegen gemeinsamer Absatzprobleme ihrer Schuldverschreibungen geringer in Erscheinung treten als gegenüber den spareinlagensammelnden Sparkassen. So wurde beispielsweise von allen Pfandbriefinstituten der Gemeinschaftsdienst der Boden- und Kommunalkreditinstitute ins Leben gerufen, dessen Aufgabe in erster Linie in der Aufklärung des Publikums über Wesen und Bedeutung des Pfandbriefs, darüber hinaus aber auch in der Werbung für das Wertpapiersparen besteht.

Wertpapier- und Kontensparen unterscheiden sich vornehmlich dadurch, daß bei letzterem der Sparer formell keinen längerfristigen Liquiditätsverzicht leistet, sondern je nach Höhe

Der Bestand an Spareinlagen erreichte Ende 1965 bei den Girozentralen mit 353,4 Mio DM knapp 2 % des Umlaufs an Schuldverschreibungen von rund 18 047 Mio DM. Vgl. MDB April 1966, S. 76 f

Wir berücksichtigen hier nur das Wertpapiersparen in Form des Erwerbs von festverzinslichen Wertpapieren, lassen also den Erwerb von Dividendenpapieren außer Betracht.

Vgl. Tabelle S. 41

Vgl. Dobrinski, Werner a.a.O. S. 204 f

und Art der Festlegung jederzeit oder zumindest relativ kurzfristig über seine Spareinlagen verfügen kann.¹⁾ Im Gegensatz hierzu handelt es sich beim Wertpapiersparen formell um eine langfristige Anlage seitens des Sparers. Obgleich die Wertpapiererlöse den Pfandbriefinstituten im Regelfall langfristig zur Verfügung stehen, d. h. formelle und materielle Langfristigkeit übereinstimmen, bedeutet eine Anlage in festverzinslichen Wertpapieren aufgrund der Fungibilität der Schuldverschreibungen materiell für den Sparer nicht unbedingt einen langfristigen Liquiditätsverzicht. Andererseits geht der Wertpapiersparer jedoch das Risiko ein, bei einer Veräußerung der Schuldverschreibungen vor deren Fälligkeit Kursverluste in Kauf nehmen zu müssen. Zwar kann im Rahmen der Kurspflege seitens der Emissionsinstitute das Kursrisiko der Wertpapiererwerber in einem gewissen Maße verringert, jedoch im allgemeinen nicht völlig ausgeschlossen werden.²⁾ Hierbei kann indessen durchaus auch der Fall eintreten, daß die langfristige Verfügungsmöglichkeit der Pfandbriefinstitute über die Wertpapiererlöse beeinträchtigt wird. Bei einem Überangebot von Schuldverschreibungen seitens der Wertpapiersparer werden vielfach umfangreiche Rückkäufe im Zuge der Kurspflege erforderlich, so daß materielle und formelle Verfügungsmöglichkeit bei einem Teil der Wertpapiererlöse auf Seiten der Emissionsinstitute nicht in jedem Falle übereinstimmen müssen.³⁾

Eine kurzfristige Anlage etwa vorübergehend freier Mittel zu Spekulationszwecken in festverzinslichen Wertpapieren hat demzufolge (wie wir nochmals betonen müssen: im Regelfall) keinen Einfluß auf die langfristige Verfügungsmöglichkeit über die Wertpapiererlöse seitens der Emissionsinstitute. Das beim Wertpapiersparen zu beobachtende mögliche Auseinanderfallen von zeitlicher Anlagebindung seitens der Wertpapiererwerber und zeitlicher Verfügungsmöglichkeit seitens der

¹⁾ Vgl. Ehrlicher, Werner: Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Formen des Sparens, in: Beiträge zur Theorie des Sparens ..., a.a.O. S. 117 ff, hier S. 138. Ausnahmen von der Einhaltung beispielsweise einer besonders vereinbarten Kündigungsfrist werden von den Kreditinstituten in nahezu allen Fällen (unter Berechnung von Vorschußzinsen) gewährt, so daß die Spareinleger auch bei Kündigungsfristen von 12 Monaten und darüber regelmäßig kurzfristig über ihre Spareinlagen verfügen können.

²⁾ Siehe hierzu Ausführungen S. 102 ff

³⁾ Vgl. auch Ausführungen S. 85 ff

beobachten sein. Der Gedanke des Konsumaufschubs, der zeitlichen Konsumverlagerung, mag zwar ebenfalls eine Rolle bei einem gewissen Teil der Wertpapiersparer spielen, tritt jedoch regelmäßig hinter dem Gesichtspunkt der Rentabilitäts-erzielung bei dem überwiegenden Teil der Wertpapiererwerber zurück. In erster Linie steht der Gedanke des Investierens beim Wertpapiersparen im Vordergrund der Sparentscheidung.¹⁾ Wertpapiersparer sind in aller Regel Wirtschaftssubjekte einer anderen sozialen Stellung und eines anderen ökonomischen Denkens als die überwiegende Mehrheit der Kontensparer, was in besonderem Maße auch dadurch deutlich wird, daß ein großer Teil der Schuldverschreibungen der Pfandbriefinstitute von Banken, Versicherungsgesellschaften und anderen Wirtschafts-unternehmungen aufgenommen wird.²⁾ Eine in jüngerer Zeit durchgeführte Repräsentativerhebung ergab, daß in den west-deutschen Privathaushalten das Sparkonto die bevorzugte Spar-form der wirtschaftlich abhängigen Arbeiter, Angestellten und Beamten darstellt, festverzinsliche Wertpapiere dagegen schwer-gewichtsmäßig vor allem zum Vermögen der Inhaber und Leiter größerer Unternehmen und freiberuflich Tätigen zählen sowie in überdurchschnittlichem Umfang als Anlageform von leitenden Beamten und Angestellten bevorzugt werden.³⁾ Zwar werden nach Erreichen einer gewissen Höhe Spareinlagen vielfach in eine Wertpapieranlage umgewandelt, doch beschränkt sich dieser Vorgang ebenfalls auf eine bestimmte soziale Schicht, die sich vornehmlich aus Beamten, höheren Angestellten und Gewerbetrei-benden zusammensetzt.⁴⁾

Veränderte Gewinnchancen, Zins-, Geldwert- und Einkommens-änderungen haben auf den Gesamtumfang der Spareinlagen bei den Sparkassen einen erheblich geringeren Einfluß als auf die Anlage in Schuldverschreibungen der Pfandbriefinstitute.⁵⁾

1) Vgl. Huhle, Fritz: Sparwille und Sparfähigkeit als Komponenten der Spartätigkeit, in: Beiträge zur Theorie des Sparens ..., a.a.O., S. 85 ff, hier S. 96

2) Vgl. Wilsdorf, Manfred a.a.O. S. 97

3) Vgl. DIVO Institut für Wirtschaftsforschung, Sozialforschung und angewandte Mathematik, DIVO-Pressedienst, Frankfurt/M., Februar 1966, S. 6 f und S. 10

4) Vgl. Voigt, Fritz a.a.O. S. 57

5) Vgl. derselbe, a.a.O. S. 58

Ohne diese Probleme weiter zu verfolgen, wollen wir doch eine für unsere Untersuchung bedeutsame Feststellung festhalten, daß das Wertpapiersparen weitaus zinsempfindlicher ist als das gegenüber Zinsänderung relativ unelastische Kontensparen.¹⁾ Die sich für die Kreditinstitute hieraus ergebenden Konsequenzen, insbesondere etwa für die Zinspolitik, werden wir im folgenden Teil dieses Abschnittes untersuchen. Der Grund für das unterschiedliche Verhalten von Wertpapier- und Kontensparern gegenüber Zinsänderungen wie überhaupt das unterschiedlich vorhandene "Zinsbewußtsein" beider Gruppen dürfte nicht allein auf den Einfluß der Einkommenshöhe, als vielmehr auf Mentalität und Bildungsgrad der Sparer, insbesondere deren ökonomischer Bildung, zurückzuführen sein.²⁾ Der "sprichwörtliche 'kleine Sparer'" stellt bei der Anlage seiner Spargelder kaum Zins- oder Renditeüberlegungen an, während das Renditedenken bei den Wertpapiersparern eindeutig im Vordergrund steht.³⁾ Hierzu kommt, daß die Masse des Sparerpublikums über die Möglichkeit, Geld in festverzinslichen Wertpapieren anzulegen, so gut wie überhaupt nicht informiert ist. Auf eine Umfrage, welche Art des Sparens bekannt sei, nannten 90 % der Befragten Banken und Sparkassen, d. h. also Kontensparen, während Pfandbriefe von 2 % und Kommunalobligationen von niemandem genannt werden.⁴⁾ Die Anlage von Geld in Wertpapieren ist schon deshalb nicht mit dem Kontensparen vergleichbar, "weil es sich dabei um die komplizierteste und abstrakteste Form des "Umgangs mit Buchgeld" handelt, die dem Privatmann zugänglich ist."⁵⁾ Diese Feststellung können wir als Bestätigung unserer Auffassung ansehen, daß in bezug auf Bildung und Verständnis ökonomischer Zusammenhänge ein weitgehender Unterschied zwischen Wertpapier- und Kontensparern besteht. Die sich aus diesem Tatbestand für die langfristige

Vgl. z. B. Wilsdorf, Manfred a.a.O., S. 96 f; Voigt, Fritz a.a.O., S. 58; Wissmann, Bernhard: Die Zinsempfindlichkeit der deutschen Sparer, Berlin 1960, S. 139; Paschke, Werner: Bestimmungsgründe des persönlichen Sparens, Berlin 1961, S. 155

Vgl. Schmolders, Günter: Die sogenannte "Zinsempfindlichkeit" des Sparers, in: ZfK 1961, S. 713 f

Vgl. derselbe, a.a.O. S. 714

Vgl. Wissmann, Bernhard a.a.O. S. 133

Schmolders, Günter: Das Wertpapiersparen, in: ZfK 1962, S. 282 f, hier S. 282

Mittelbeschaffung der hier untersuchten Kreditinstitute ergebenden Konsequenzen spiegeln sich in den Ergebnissen einer im Jahre 1965 durchgeführten Repräsentativerhebung wider, nach der 61 % der befragten privaten Haushalte über ein Sparsbuch bei einer Sparkasse oder Bank, aber nur 3 % über den Besitz von festverzinslichen Wertpapieren verfügten.¹⁾ Dieser auf den ersten Blick im Vergleich zu den Kontensparern äußerst geringe Prozentsatz von Wertpapiersparern spielt jedoch für den Schuldverschreibungsabsatz der Pfandbriefinstitute eine außergewöhnlich große Rolle, die aus den obengenannten Prozentzahlen nicht ersichtlich ist. Nach Erhebungen des Gemeinschaftsdienstes der Boden- und Kommalkreditinstitute wurden von privaten Haushalten im Jahre 1964 mehr als 60 % der Pfandbriefe und etwa 17 % der Kommunalobligationen des gesamten Erstabsatzes aller Realkreditinstitute erworben.²⁾

Die unterschiedliche Reaktion der Wertpapiersparer im Vergleich zu den Kontensparern auf veränderte Marktgegebenheiten läßt sich aus den Absatzergebnissen an Schuldverschreibungen der Pfandbriefinstitute für das Jahr 1965 erkennen. Während sich der Absatz an Pfandbriefen und Kommunalobligationen an Private in diesem Zeitraum gegenüber 1964 um gut ein Viertel verminderte, konnten die Sparkassen eine Zuwachsrate der Spareinlagen natürlicher Personen verzeichnen, die um 26 % höher lag als die des vorangegangenen Jahres.³⁾ Das Zinsbewußtsein und naturgemäß zum Teil auch die Unsicherheit der Wertpapiersparer drückte sich in einer abwartenden Haltung aus, die vornehmlich auf der Erwartung weitergehender Kurssenkungen und damit steigender Effektivverzinsung der festverzinslichen Wertpapiere beruhte. Entsprechende Feststellungen für das Kontensparen, die auf effektiven Zinsänderungen oder veränderten Zinserwartungen beruhen, lassen sich dagegen kaum treffen.⁴⁾ Vielmehr wies, wie oben schon erwähnt wurde, das Kontensparen bei den Sparkassen bisher einen im wesentlichen konstant ansteigenden Trend auf.⁵⁾

1) Vgl. DIVO Institut a.a.O. S. 5

2) Vgl. Verband öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten e. V., Verbandsbericht für das Jahr 1965, Bonn 1966, S. 85; Verband privater Hypothekenbanken e. V., Bericht über das Geschäftsjahr 1965, Bonn 1966, S. 26

3) Vgl. Verband privater Hypothekenbanken, a.a.O. S. 27; Deutscher Sparkassen- und Giroverband, a.a.O. S. 18

4) Vgl. Paschke, Werner a.a.O. S. 155

5) Vgl. Voigt, Fritz a.a.O. S. 59

Der Absatz der Schuldverschreibungen der Pfandbriefinstitute vollzieht sich nicht allein über den Handel an der Börse. Der Verkauf der Pfandbriefe und Kommunalobligationen erfolgt vielmehr zum großen Teil im Direktgeschäft an Geschäftsbanken, Sparkassen und Kapitalsammelstellen. Beispielsweise treten die Kreditinstitute hierbei sowohl im Auftrage ihrer Kunden als auch zu eigenen Anlagezwecken als Käufer auf. Die Verkaufskurse der Schuldverschreibungen im Direktgeschäft folgen dabei weitgehend der Kursentwicklung an der Rentenbörse. Zwar kommen in den Abgabekursen der Pfandbriefe und Kommunalobligationen im Direktgeschäft nahezu immer Sonderkonditionen zum Ausdruck, die von der Kursentwicklung an der Börse vielfach erheblich nach unten abweichen,¹⁾ doch gleicht sich zumindest in der Entwicklung der Direktverkauf den amtlichen Börsennotierungen an. Bei einer zurückgehenden Aufnahmebereitschaft des Kapitalmarktes²⁾ für festverzinsliche Wert-

So konnte beispielsweise Ende 1965 und Anfang 1966 beobachtet werden, daß im Direktgeschäft je nach Auftraggeber und Umfang der Kauforders bis zu 5 und 6 % Bonifikationen gewährt wurden, d. h. daß die Abgabekurse für Neuemissionen im Direktgeschäft um diese Prozentsätze unter denen der offiziellen Verkaufskurse lagen. Derartige Erscheinungen können jedoch als Ausnahmefälle gelten, die sich auf Zeiten eines weitgehenden Versiegens der Nachfrage nach festverzinslichen Wertpapieren beschränken. Im Normalfall bewegen sich die Bonifikationen bei etwa 1/2 % bis 2 %.

Unter dem Begriff des Kapitalmarktes wird die Zusammenfassung von Angebot und Nachfrage von bzw. nach mittel- und langfristigen Krediten und Beteiligungen verstanden. Mit organisiertem Kapitalmarkt im engeren Sinne wird die Durchführung derartiger Geschäfte zwischen Banken bezeichnet, wobei entsprechende Transaktionen beispielsweise im vor- und nachbörslichen Telefonhandel ("Geschlossener Kapitalmarkt") oder über die Effektenbörse ("Offener Kapitalmarkt") abgewickelt werden können. Der organisierte Kapitalmarkt im weiteren Sinne dagegen umfaßt die Kapitalanlagegeschäfte zwischen Banken und Nichtbanken, während als nicht organisierter Kapitalmarkt entsprechende Angebots- und Nachfragebeziehungen zwischen Nichtbanken bezeichnet werden. Vgl. Hagemüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd II, S. 165 f

papiere wird naturgemäß die Mittelbeschaffung der Pfandbriefinstitute nicht nur verteuert, sondern teilweise in solchen Maßen überhaupt eingeschränkt, daß das Aktivgeschäft trotz ausreichend vorhandener Kreditnachfrage entscheidend verringert werden muß. Diese Entwicklung konnte in den Jahren 1965 und 1966 beobachtet werden, als mangels verfügbarer Mittel das Aktivgeschäft der Pfandbriefinstitute im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren zurückging.¹⁾ In Zeiten eines weitgehend versiegenden Kapitalmarktes sind die Emissionsinstitute daher gezwungen, zumindest einen Teil der für das Aktivgeschäft benötigten Mittel außerhalb des Kapitalmarktes zu beschaffen. Als vorwiegend in Frage kommende Finanzierungsquellen dienen hierbei die Aufnahme von Globaldarlehen und die Durchführung sogenannter Pensionsgeschäfte.

Die Aufnahme von Globaldarlehen gewann für die Pfandbriefinstitute in den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg an Bedeutung, als das geringe Mittelaufkommen aus dem Verkauf von Schuldverschreibungen zur Finanzierung der als vordringlich erachteten Wohnungsbautätigkeit nicht ausreichte. Um eine volle Einbeziehung der privaten Hypothekenbanken in die Wohnungsbaufinanzierung zu gewährleisten, mußte für diese Institutsgruppen eine Ausnahmeregelung bezüglich der aufgenommenen langfristigen Darlehen geschaffen werden, da in der ursprünglichen Fassung des Hypothekenbankgesetzes eine Mittelbeschaffung außer durch Verkauf von Schuldverschreibungen nicht vorgesehen war.²⁾ Durch das Gesetz über eine vorübergehende Erweiterung der Geschäfte der Hypotheken- und Schiffspfandbriefbanken³⁾ und eine Reihe nachfolgender Änderungsgesetze⁴⁾ wurde den privaten Hypothekenbanken eine jeweils befristete Aufnahme von Globaldarlehen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau und mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde auch bei anderen Kapi-

- 1) So betrug beispielsweise der Rückgang der Ausleihungen der privaten Hypothekenbanken im Jahre 1966 gegenüber 1965 21 %, gegenüber 1964 33 %. Vgl. Verband privater Hypothekenbanken e. V., Bericht über das Geschäftsjahr 1966, Bonn 1967, S. 33
- 2) Eine erste Ausnahme von den diesbezüglichen Bestimmungen des HBG erfolgte bereits 1926, als den privaten Hypothekenbanken die Aufnahme von Darlehen bei der Deutschen Rentenbank - Kreditanstalt gestattet wurde. Vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 759
- 3) vom 5. August 1950 (BGBl I, S. 353)
- 4) Vgl. die in Fußnote 2 auf S. 61 zitierten Änderungsgesetze

talsammelstellen gestattet. Eine endgültige Regelung wurde mit der fünften Novelle zum Hypothekendarlehenbankgesetz in § 5 Abs 1 Nr. 7 getroffen, wonach den privaten Hypothekendarlehenbanken diese Finanzierungsmöglichkeit nunmehr zeitlich unbegrenzt und ohne die Erfordernis der Zustimmung der Aufsichtsbehörde bei allen Kapitalsammelstellen offensteht. Als besonders bedeutsam muß diese Neuregelung im Hinblick auf den Wettbewerb zwischen den privaten Hypothekendarlehenbanken und den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten gesehen werden, da den letzteren die Möglichkeit zur Aufnahme von Globaldarlehen seit jeher unbeschränkt gegeben ist.

Die Aufnahme von Globaldarlehen erfolgt in der Regel auf der Grundlage einer Sicherung durch Namensschuldverschreibungen. Die privaten Hypothekendarlehenbanken befinden sich hierbei gegenüber den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten in einem Wettbewerbsnachteil insofern, als diese Namensschuldverschreibungen grundsätzlich auf die Gesamtumlaufgrenze anzurechnen sind, bis zu der nach § 7 HBG Pfandbriefe und nach § 41 Abs 2 Kommunalobligationen ausgegeben werden dürfen.¹⁾ Die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten können demzufolge bei der Beschaffung dieser Mittel weitaus großzügiger verfahren, wobei hinzukommt, daß es sich bei den aufgenommenen Globaldarlehen vorwiegend um öffentliche Mittel handelt, die den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten in bedeutend stärkerem Maße zugute kommen als den privaten Hypothekendarlehenbanken.²⁾ Verglichen mit den von den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten aufgenommenen langfristigen Darlehen, die Ende 1965 mehr als 14,3 Mrd DM erreichten, nehmen daher die zu diesem Zeitpunkt von den privaten Hypothekendarlehenbanken aufgenommenen Globaldarlehen in Höhe von 929 Mio DM einen bescheidenen Umfang ein.³⁾

Die Aufnahme von Globaldarlehen seitens der Sparkassen ist in den einzelnen Mustersatzungen weitgehend auf die Darlehensaufnahme im Rahmen zentraler Kreditaktionen beschränkt.⁴⁾

Die in selteneren Fällen nicht durch Namensschuldverschreibungen gesicherten Globaldarlehen werden ebenfalls auf die Gesamtumlaufgrenze angerechnet, wobei allerdings die Wahl besteht, ob sie auf den Umlauf an Pfandbriefen oder Kommunalobligationen angerechnet werden. Vgl. Barlet-Karding-Fleischmann a.a.O., Anmerkung 22 zu § 41, S. 234 f

Vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 760

Vgl. Tabelle S. 41

Vgl. z. B. § 12 Hessische MuSa B, § 12 MuSa Rheinland-Pfalz

Nach den Vorschriften der preußischen Mustersatzung war den Sparkassen die Aufnahme langfristiger Darlehen grundsätzlich untersagt. Eine Beteiligung an öffentlichen Kreditaktionen war nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde und unter bestimmten Voraussetzungen möglich.¹⁾ Nach den Bestimmungen der neuen Mustersatzungen bedürfen langfristig aufgenommene Darlehen keiner aufsichtsbehördlichen Genehmigung mehr, sofern diese Mittel aus zentralen Kreditaktionen öffentlicher Stellen stammen.²⁾ Darüber hinaus werden die durch die Aufnahme von Globaldarlehen finanzierten langfristigen Kredite von den Beschränkungen der Mustersatzung ausgenommen, die beispielsweise die Verwendung der Spareinlagen im Realkreditgeschäft oder die Begrenzung langfristiger Kommunalkredite auf einen bestimmten Prozentsatz der Gesamteinlagen betreffen.³⁾

Eine weitere Möglichkeit der langfristigen Mittelbeschaffung, die besonders bei den Pfandbriefinstituten seit dem Beginn der Absatzschwierigkeiten am Rentenmarkt steigende Bedeutung erlangt hat, ist die Durchführung von Pensionsgeschäften. Zu den Pensionsgeschäften zählen "alle Vereinbarungen, nach denen Vermögensgegenstände (z. B. Wechsel, Wertpapiere, Darlehensforderungen) gegen Zahlung eines Betrages auf einen anderen (Pensionsnehmer) mit der Maßgabe übertragen werden, daß sie zu einem im voraus bestimmten oder von den Pensionsnehmern zu bestimmenden Zeitpunkt gegen Entrichtung des empfangenen oder eines im voraus vereinbarten anderen Betrages zurückerworben

1) Vgl. Menzel, Hans: Die Mitwirkung der Hausbanken bei der Vergebung und Verwaltung öffentlicher Kredite, Berlin 1960, S. 67 f

2) Diese Neuregelung wird damit begründet, daß die Sparkassenaufsichtsbehörden zu der Ansicht gelangten, "daß von einer Genehmigungspflicht abgesehen werden könne, weil bei den zentralen Kreditaktionen die Sparkassen nach einheitlichen Richtlinien neben den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten, Hypothekenbanken und anderen Instituten beteiligt werden, wobei feststeht, daß die Einschaltung der Sparkassen von den amtlichen Stellen gewünscht bzw. genehmigt ist." Menzel, Hans a.a.O. S. 68

3) Vgl. z. B. § 15 Abs 7, § 20 Abs 2 der MuSa Rheinland-Pfalz; Menzel, Hans a.a.O. S. 69

werden müssen."¹⁾ Sofern derartige Geschäfte von den Sparkassen durchgeführt werden, dienen sie, wie aus der fristenmäßigen Zusammensetzung dieser Verpflichtungen zu schließen ist, hauptsächlich der Mittelbeschaffung für das kurz- und mittelfristige Kreditgeschäft.²⁾ Bei den Pfandbriefinstituten mit Ausnahme der Girozentralen überwiegen dagegen die langfristigen Verpflichtungen aus Pensionsgeschäften in eigenen Schuldtiteln.²⁾ Durch den Abschluß von Pensionsgeschäften sichern die Pfandbriefinstitute vielfach die Finanzierung von Festhypotheken, deren Laufzeit mit der Zeitdauer der Pensionsgeschäfte übereinstimmt. Andererseits spielt aber die Mittelbeschaffung durch Pensionsgeschäfte in Zeiten eines unergiebigsten Kapitalmarktes eine wichtige Rolle, wobei allerdings für die Emissionsinstitute bei einer Anlage dieser Mittel in normalen langfristigen Tilgungsdarlehen zum Zeitpunkt der Rücknahmeverpflichtung der eigenen Schuldverschreibungen das Problem der Anschlußfinanzierung entsteht, da die Überlassungsdauer der Finanzierungsmittel aus Pensionsgeschäften im allgemeinen kaum mehr als bis zu 10 Jahre erreichen dürfte, die Laufzeit von Tilgungshypotheken dagegen bis zu etwa 35 Jahre betragen kann. Ein Teil der in Pensionsgeschäften angelegten Schuldverschreibungen der Pfandbriefinstitute besteht aus Rückflußstücken, die besonders innerhalb der vergangenen Jahre im Rahmen der Kurspflege von den Instituten aufgenommen werden mußten. Pensionsnehmer, d. h. Geldgeber sind vornehmlich Geschäftsbanken und Kapital-

Pensionsgeschäfte der Kreditinstitute, in: MDB, November 1965, S. 3 ff, hier S. 3

Die Verpflichtungen aus Pensionsgeschäften in eigenen Schuldtiteln betrugen Ende September 1965 bei den privaten Hypothekenbanken: kurz- und mittelfristig DM 385,9 Mio, langfristig DM 1.623,7 Mio; bei den öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten: kurz- und mittelfristig DM 418,3 Mio, langfristig DM 874,6 Mio; bei den Girozentralen: kurz- und mittelfristig DM 831,1 Mio, langfristig DM 370,6 Mio. Im Vergleich hierzu betrugen die Verpflichtungen der Sparkassen aus Pensionsgeschäften in Vermögenswerten: kurz- und mittelfristig DM 152,9 Mio, langfristig DM 42,4 Mio. Vgl. Pensionsgeschäfte der Kreditinstitute, a.a.O., Tabelle S. 5. Bei den einzelnen Pfandbriefinstituten ist der Umfang der Pensionsgeschäfte aus den Bilanzen nicht erkennbar, da sie unter der Passivposition "Schuldverschreibungen im Umlauf" ausgewiesen werden.

sammelstellen, für die es sich bei diesen Geschäften praktisch um längerfristige Termingeldanlagen handelt.¹⁾

Die sonstigen den hier untersuchten Institutsgruppen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Beschaffung langfristiger Mittel weisen keine Besonderheiten auf und sollen deshalb nur der Vollständigkeit wegen kurz erwähnt werden. Ein Teil der für das langfristige Aktivgeschäft benötigten Mittel stammt, wie bereits erwähnt wurde, aus dem Eigenkapital der Institute.²⁾ Weiterhin werden laufend zurückfließende Tilgungsbeträge und insbesondere vorzeitige Darlehensrückzahlungen zur erneuten Darlehensgewährung verwendet. Schließlich betätigen sich die Kreditinstitute vielfach in Treuhandgeschäften, bei denen die Mittel zwar im Namen der Institute, jedoch für fremde Rechnung angelegt werden.

2. Die Bedeutung der unterschiedlichen Finanzierungsmöglichkeiten für die Konkurrenten

Im langfristigen Kreditgeschäft der hier untersuchten Institutsgruppen werden Darlehen gewährt, deren Laufzeiten bis zu etwa 35 Jahren betragen. Bei der Untersuchung des Passivgeschäfts dieser Institute erhebt sich daher zunächst die Frage, welche der Finanzierungsmöglichkeiten für die Verwendung im langfristigen Kreditgeschäft im Hinblick auf die fristenmäßige Übereinstimmung am besten geeignet sind. Bei einer auf einen Zeitpunkt bezogenen Betrachtung des Zusammenhangs von Mittelbeschaffung und Mittelverwendung mußten die Kreditinstitute, sofern sie der Forderung der goldenen Bankregel entsprechen, im Passivgeschäft Finanzierungsmittel hereinnehmen, deren Überlassungsdauern fristenmäßig mit den im Aktivgeschäft herausgegebenen langfristigen Darlehen übereinstimmen. Passiva, deren Fristen den Laufzeiten der Darlehen entsprechen, sogenannte laufzeitkongruente

¹⁾ Vgl. Pensionsgeschäfte der Kreditinstitute, a.a.O. S. 11

²⁾ Vgl. Ausführungen S. 50

Finanzierungsmittel, besitzen die Kreditinstitute zunächst in ihrem Eigenkapital. Der Verwendung des Eigenkapitals zur Finanzierung langfristiger Darlehen sind jedoch regelmäßig enge Grenzen gesetzt. Aufgenommene langfristige Darlehen, insbesondere solche mit einer bestimmten Zweckbindung, werden von den Instituten entsprechend der vereinbarten Überlassungsdauer im Aktivgeschäft verwendet, können also ebenfalls als laufzeitkongruent bezeichnet werden. Schwieriger gestaltet sich bereits eine Beurteilung der im Zuge von Pensionsgeschäften hereingenommenen Finanzierungsmittel, da deren Verwendung im Aktivgeschäft nicht einheitlich erfolgt. Sofern diese Mittel etwa zur Gewährung von Festhypotheken Verwendung finden, kann von einer fristenmäßigen Übereinstimmung im Sinne einer zeitpunktbezogenen Betrachtungsweise des Finanzierungsproblems gesprochen werden. Anders dagegen verhält es sich mit einer Anlage dieser Mittel in Darlehen, deren Laufzeiten bis zu der oben genannten Zeitspanne betragen. Hier tritt das Problem der Anschlußfinanzierung auf, so daß ein zeitlicher Zusammenhang von Mittelbeschaffung und Mittelverwendung nicht mehr gegeben ist.

Das Problem der Übereinstimmung von zeitlicher Überlassungsdauer und Verwendung der Finanzierungsmittel kann als weitgehend gelöst bei der Finanzierung des langfristigen Kreditgeschäfts mit Schuldverschreibungserlösen betrachtet werden. Die Pfandbriefe und Kommunalobligationen der privaten Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten werden im allgemeinen mit Laufzeiten ausgestattet, die etwa 35 bis 50 Jahre und darüber betragen. Durch die Ausgabe dieser seitens des Inhabers unkündbaren Schuldverschreibungen erhalten die Pfandbriefinstitute mit den Verkaufserlösen langfristig verfügbare Mittel, die der Forderung einer fristenmäßigen Kongruenz von Aktiv- und Passivgeschäft entsprechen. Soweit die Inhaber der Schuldverschreibungen lediglich eine kurzfristige Anlage ihrer Mittel beabsichtigen, steht ihnen aufgrund der Fungibilität der festverzinslichen Wertpapiere der Verkauf beispielsweise über die Wertpapierbörse zur Verfügung. Davon wird die langfristige Verwendungsmöglichkeit

der Wertpapiererlöse durch die Pfandbriefinstitute auch bei der von uns zunächst zugrunde gelegten zeitpunktbezogenen Betrachtungsweise nicht berührt. An die Stelle der Mittelbindung des einen Wertpapierkäufers tritt die Bindung eines anderen, so daß lediglich in der Person des Wertpapiererwerbers ein Wechsel eintritt, nicht dagegen in der Überlassungsdauer der Wertpapiergegenwerte. Diese als Regelfall zu betrachtende Laufzeitkongruenz von Aktiv- und Passivgeschäft kann jedoch gestört werden, wenn die Pfandbriefinstitute infolge der Schwankungen von Angebot und Nachfrage gezwungen werden, einen Teil der Schuldverschreibungen vor deren Fälligkeit zurückzukaufen. Ein Kündigungsrecht seitens der Bank für die mit den Schuldverschreibungserlösen finanzierten langfristigen Tilgungsdarlehen besteht außer in Ausnahmefällen nicht,¹⁾ so daß im Falle von umfangreichen Rückkäufen der Altemissionen die Übereinstimmung der Laufzeiten im Aktiv- und Passivgeschäft zumindest vorübergehend beeinträchtigt werden kann.²⁾

Die Forderung nach fristenmäßiger Übereinstimmung von Mittelbeschaffung und Mittelverwendung wird bei der Anlage der Spareinlagen im langfristigen Kreditgeschäft nicht erfüllt. Durch die Möglichkeit, Spareinlagen jederzeit oder zumindest relativ kurzfristig entzogen zu bekommen, sind die Sparkassen nach verbreiteter Ansicht "ihrem Wesen nach nicht geeignet, unkündbare Hypothekarkredite zu bewilligen".³⁾ Diese Folgerung,

1) Eine Kündigung seitens einer privaten Hypothekenbank kann bei besonderer Vereinbarung nur aus Gründen erfolgen, die im Verhalten des Schuldners liegen (vgl. § 19 HBG). Seitens der Bank unkündbare Tilgungsdarlehen sind ebenfalls bei den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten die gebräuchlichste Form der langfristigen Darlehensgewährung, obwohl hier ein gesetzlich fixierter Ausschuß des Kündigungsrechts seitens der Institute nicht besteht (vgl. Spelsberg, Paul a.a.O. S. 909). Entsprechende Bestimmungen befinden sich jedoch teilweise in den Satzungen öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten, so beispielsweise in § 12 Abs 2 der Satzung der Deutschen Pfandbriefanstalt.

2) Bezüglich der Kurspflege und der damit zusammenhängenden Probleme vgl. Ausführungen S. 102 ff

3) Weber, Adolf, zitiert bei: Mössner, Karl Eugen, ... Bodenkreditsystem, a.a.O. S. 22. Die Zusammensetzung der Spareinlagen nach Kündigungsfristen bei den Sparkassen Ende 1965 ergibt folgendes Bild: 68,6 % der Spareinlagen (rd. 47,6 Mrd DM) entfielen auf Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist bzw. einer vereinbarten Kündigungsfrist von unter 12 Monaten, 17,2 % (rd. 11,9 Mrd DM) entfielen auf Spareinlagen mit vereinbarter Kündigungsfrist von einem Jahr bis unter 2 1/2 Jahren, während die Spareinlagen mit vereinbarter Kündigungsfrist von 2 1/2 Jahren und darüber nur 14,2 % (rd. 9,8 Mrd DM) betrugen. Vgl. Deutscher Sparkassen- und Giroverband, a.a.O. S. 98

die unter der Voraussetzung einer Betrachtung des Spareinlagenbestandes zu einem bestimmten Zeitpunkt berechtigt erscheint, verliert ihre Gültigkeit bei einer Beurteilung der Zusammenhänge unter Berücksichtigung der Entwicklung des Spareinlagenbestandes im Zeitablauf. Wählt man als Eignungskriterium lediglich den Bestand an Spareinlagen zu einem bestimmten Zeitpunkt, so dürfte bereits das Fehlen der Kenntnis ihrer materiellen Überlassungsdauer einer Verwendung der Spareinlagen zur Finanzierung langfristiger Kredite widersprechen.¹⁾ Im Zeitablauf gesehen interessiert dagegen weder die formelle noch die materielle Überlassungsdauer der einzelnen Spareinlagen zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern alleine die Entwicklung der Gesamtheit aller Spareinlagen. Über einen bestimmten Zeitraum hinweg betrachtet weist die Gesamtsumme der Spareinlagen, wie wir oben bereits feststellen konnten, eine Konstanz auf, die auf einem Ausgleich von Auszahlungen und Einzahlungen im Durchschnitt aller Sparkonten beruht. Die Substitution der Auszahlungs- durch die Einzahlungsströme ebenso wie die Substitutionsvorgänge innerhalb der Gesamtzahl der Spareinleger setzt aber das Wirksamwerden des Gesetzes der großen Zahl voraus, welches eine Verwendung auch von Spareinlagen mit relativ hoher Umschlagsgeschwindigkeit für die Anlage im langfristigen Kreditgeschäft überhaupt erst ermöglicht.²⁾ Diese Voraussetzung wird in der Praxis einmal durch die große Anzahl der bei den Sparkassen unterhaltenen Sparkonten sowie durch den überragenden Anteil der Sparkassen an den insgesamt bei allen Kreditinstituten vorhandenen Spareinlagen erfüllt, zum anderen aber nicht zuletzt durch den internen Liquiditätsausgleich zwischen den Instituten der Sparkassen- und Giroorganisation.

Die Bedenken gegen eine uneingeschränkte Verwendung der Spareinlagen können jedoch auch bei einer zeitraumbezogenen Betrachtungsweise des Finanzierungsproblems der Sparkassen nicht vollständig beseitigt werden. Stellen wir voran, daß die Mustersatzungen für Sparkassen diesen Bedenken entsprechend Rechnung

Siehe hierzu Ausführungen S. 89
Vgl. Floss, Eberhard a.a.O. S. 183

tragen, indem nur ein bestimmter Prozentsatz der Spareinlagen im langfristigen Kreditgeschäft angelegt werden darf und sich darüber hinaus die Sparkassen ein Kündigungsrecht für ihre langfristigen Kredite vorbehalten müssen.

Einer uneingeschränkten Verwendung der Spareinlagen im langfristigen Kreditgeschäft steht zunächst das mit der Spareinlagensammlung verbundene Liquiditätsproblem entgegen. Ein bestimmter Prozentsatz der Spareinlagen muß kurzfristig verfügbar sein, um eventuellen Auszahlungswünschen, die die Einzahlungen während eines kurzen Zeitraums übersteigen, nachkommen zu können. Für die einzelne Sparkasse müßte dieser Prozentsatz an Spareinlagen, der als sofort verfügbare Liquiditätsreserve, also als Barreserve zu halten ist, möglicherweise relativ hoch sein, um jederzeit die Zahlungsbereitschaft aufrechterhalten zu können. Die Barreservehaltung der einzelnen Sparkasse wird jedoch dadurch herabgesetzt, daß ein kurzfristiger Liquiditätsausgleich von den Girozentralen für alle angeschlossenen Sparkassen vorgenommen wird, d. h. die unterschiedlich bei den einzelnen Instituten vorherrschenden Einzahlungs- und Auszahlungsströme in ihrer Gesamtheit weitgehend aufgehoben werden. Eine entsprechend höhere Liquiditätsreserve, als sie zum Ausgleich lediglich kurzfristig auftretender Auszahlungsüberschüsse vorhanden sein muß, erfordert naturgemäß die Vorsorge für Krisenzeiten, in denen es zu einem umfangreichen Spareinlagenabzug innerhalb der gesamten Sparkassenorganisation kommen könnte.

Wir wollen das Liquiditätsproblem der Sparkassen an dieser Stelle nicht weiter untersuchen, sondern nur so viel festhalten, daß stets ein gewisser Prozentsatz der Spareinlagen als Barreserve gehalten oder in liquiden Mitteln angelegt werden muß, mithin also nicht die Gesamtheit der Spareinlagen zur langfristigen Kreditgewährung herangezogen werden kann. Darüber hinaus müssen die Sparkassen in Krisenzeiten in der Lage sein, umfangreichen Spareinlagenabzügen durch die Realisierung der ihnen gegenüber den Darlehensnehmern zustehenden Forderungen zu begegnen. Die Sparkassen müssen sich demzufolge grundsätzlich ein Kündigungsrecht gegenüber ihren Schuldern im langfristigen Kreditgeschäft vorbehalten, obgleich dies

aus Liquiditätsrücksichten erforderlichen Kündigungsvorbehalt allgemein kaum eine praktische Bedeutung beigemessen wird.¹⁾

Das Liquiditätsproblem der Sparkassen im langfristigen Kreditgeschäft läßt sich grundsätzlich darauf zurückführen, daß trotz formell feststehender Kündigungsfristen für Spareinlagen weitgehende Unkenntnis nicht nur hinsichtlich des Zeitpunktes, sondern auch des Umfangs der Abhebungen besteht. Im Vergleich hierzu befinden sich die Pfandbriefinstitute in einer bedeutend günstigeren Situation. Die Fälligkeitstermine der Schuldverschreibungen sind bekannt, darüber hinaus schützt die Unkündbarkeit der festverzinslichen Wertpapiere seitens der Inhaber die Institute davor, daß unerwartete Forderungen gegen sie geltend gemacht werden. Die Haltung von Liquiditätsreserven etwa zur Kurspflege bleibt der Entscheidung des einzelnen Institutes überlassen. Theoretisch ist sogar der Fall möglich, daß ein Pfandbriefinstitut auf die Haltung einer Liquiditätsreserve zu Zwecken der Kurspflege vollständig verzichtet und bei einem Überangebot an eigenen Schuldverschreibungen seitens der Wertpapierbesitzer keine Rückflußstücke aufnimmt.²⁾

Eine vergleichbare Möglichkeit für die Sparkassen im Hinblick auf umfangreiche Spareinlagenabflüsse ist indessen nicht denkbar, außer wenn wir etwa den Fall des Eintritts der Illiquidität in Betracht ziehen würden. Die Pfandbriefinstitute vermögen normalerweise nicht nur die Erlöse aus dem Schuldverschreibungsabsatz in vollem Umfang zur langfristigen Kreditgewährung heranzuziehen, sondern dabei auch auf einen Kündigungsvorbehalt zu verzichten, da im Hinblick auf die Fälligkeiten der Schuldverschreibungen im Gegensatz zu den Spareinlagen keine Unkenntnis besteht. Eine gewisse, wenn auch vergleichsweise geringfügige Liquiditätsanspannung der

Vgl. Michaelis, Kurt a.a.O. S. 1000

Die theoretischen wie praktischen Konsequenzen einer derartigen Verhaltensweise dürften für ein Pfandbriefinstitut allerdings darin bestehen, daß im Falle eines Überangebots an eigenen Schuldverschreibungen ein Kursverfall dieser Wertpapiere eintritt, der zu einem Vertrauensschwund der Anleger in die Stabilität dieser Wertpapiere wie des Institutes selbst, einer Einschränkung der Fungibilität der Schuldverschreibungen dieses Institutes, dem Verlust seines Emissionskredits und damit möglicherweise zu einem Versiegen des Mittelaufkommens für das Aktivgeschäft führen wird.

Pfandbriefinstitute kann im Zusammenhang mit dem Zinsendienst für die Schuldverschreibungen entstehen. Normalerweise werden die Darlehenszinsen einige Wochen vor den Pfandbriefzinsen fällig, so daß lediglich bei schleppendem Zinseingang auf der Darlehensseite ein vorübergehender Einsatz liquider Reserven zur rechtzeitigen Zahlung der Wertpapierzinsen erforderlich wird.¹⁾ Die Höhe der hierfür benötigten Liquiditätsreserve kann jedoch erfahrungsgemäß ziemlich genau bestimmt werden, so daß damit keine nennenswerten Probleme verbunden sind.

Spareinlagen dürfen nach den Vorschriften der Mustersatzungen bis zu 50 % in langfristigen Darlehen gegen Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden angelegt werden.²⁾ Den Sparkassen sind demzufolge bei der Finanzierung der Realkredite durch Spareinlagen feste Grenzen gesetzt. Das Ausmaß der Realkreditgewährung wird, wenn wir davon ausgehen, daß die Spareinlagensammlung die Hauptfinanzierungsgrundlage des langfristigen Aktivgeschäfts ist, weitgehend durch das Volumen der Spareinlagen bei den einzelnen Instituten bestimmt. Aus den oben genannten Bestimmungen der Mustersatzungen werden jedoch unseres Erachtens nach unzulässige Schlüsse im Hinblick darauf gezogen, daß hierdurch die Realkreditobergrenze, die Realkreditkapazität der Sparkassen eindeutig fixiert sei.³⁾ Durch diese Regelung wird zwar die Verwendung der Spareinlagen für die Realkreditgewährung eingeschränkt, nicht dagegen die Realkreditgewährung auf 50 % der Spareinlagen begrenzt. Anders verhält es sich mit den Bestimmungen hinsichtlich der Kommunalkreditgewährung. Hier wird ausdrücklich der Gesamtbetrag der langfristig gewährten Kredite an öffentlich-rechtliche Körperschaften auf höchstens 15 % der Gesamteinlagen festgelegt. Jedoch kann auch diese Begrenzung nicht als absolut angesehen werden, da eine Überschreitung bei Krediten, die im

- 1) Vgl. Mössner, Karl Eugen:... Bodenkreditsystem, a.a.O. S. 362
- 2) Vgl. z. B. § 15 Abs 7 der Mustersatzungen für Rheinland-Pfalz und Hessen (B)
- 3) So z. B. bei Menzel, Hans a.a.O. S. 69; Wilsdorf, Manfred a.a.O. S. 57 f

Rahmen zentraler Kreditaktionen gewährt oder durch den Bund oder ein Land verbürgt werden, zulässig ist.¹⁾ Eine Real-kreditgewährung aber, die über 50 % der Verwendung von Spareinlagen hinausgeht, ist den Sparkassen beispielsweise durch den Einsatz von Eigenkapital, durch eine Mittelbeschaffung im Wege von Pensionsgeschäften oder durch die Aufnahme von Globaldarlehen möglich. Diese Folgerung ergibt sich aus der Bestimmung der Mustersatzungen, wonach die Mittel der Sparkassen unter anderem im Realkreditgeschäft angelegt werden dürfen.²⁾ Der Umfang der Mittel, die im Realkreditgeschäft angelegt werden dürfen, ist lediglich hinsichtlich der Verwendung von Spareinlagen auf 50 % beschränkt, hinsichtlich der sonstigen langfristigen Mittel jedoch fehlt eine einengende satzungsmäßige Begrenzung, so daß die letztgenannten Finanzierungsmittel in vollem Umfang im Realkreditgeschäft verwendet werden können.³⁾ So nehmen zum Beispiel die langfristig aufgenommenen Darlehen unter den Finanzierungsmitteln der Sparkassen einen beachtenswerten Umfang ein.⁴⁾ Die Aufnahme dieser Darlehen geschieht zwar vorwiegend im Rahmen zentraler Kreditaktionen, jedoch werden auch langfristige Darlehen von den Girozentralen gewährt, die im normalen Kommunal- und Realkreditgeschäft der Sparkassen Verwendung finden.⁵⁾ Der langfristigen Kreditgewährung der Girozentralen an die Sparkassen steht zwar zunächst die Bestimmung der Mustersatzungen entgegen, die eine langfristige Darlehensaufnahme seitens der Sparkassen insbesondere zur Verstärkung der Betriebsmittel auf Ausnahmefälle beschränkt.⁶⁾ Ein absolutes Verbot der langfristigen Darlehensaufnahme beinhaltet diese Regelung jedoch nicht, da die Aufsichtsbehörde jederzeit die Genehmigung hierzu nach Anhören des zuständigen Sparkassen- und Giroverbandes

Vgl. z. B. § 20 Abs 2 MuSa Rheinland-Pfalz, § 19 Abs 2 MuSa B Hessen

Vgl. z. B. § 13 der oben angeführten Mustersatzungen.

Vgl. Schlierbach, Helmut: Die dritten Änderungen der Mustersatzungen A und B für Sparkassen in Hessen, in: Sparkasse 1964, S. 22 ff, hier S. 23

Vgl. Tabelle S. 41

Vgl. Barocka, Egon a.a.O. S. 404 f

Vgl. z. B. § 12 Abs 1 der Mustersatzungen für Rheinland-Pfalz und Hessen (B)

erteilen kann.¹⁾ Anders also als dies verschiedentlich angenommen wird, können die Sparkassen, sofern sie nicht mit Grundsatz I in Kollision geraten, durch Heranziehen der entsprechenden Finanzierungsmittel ihre Realkreditgewährung über die Anlagegrenze von 50 % der Spareinlagen hinaus ausdehnen.

Der Aufnahme langfristiger Darlehen durch die Sparkassen bei ihren Girozentralen steht andererseits gegenüber, daß ein Teil der von den letzteren emittierten Schuldverschreibungen von den Sparkassen teils zu eigenen Anlagezwecken, teils im Kundenauftrag erworben wird. Aufgrund der Liquiditätsvorschriften der Mustersatzungen sind die Sparkassen gezwungen, einen bestimmten Prozentsatz ihrer Einlagen in flüssigen Werten anzulegen, zu denen auch die Schuldverschreibungen der Pfandbriefinstitute zählen.²⁾ Der Erwerb von Schuldverschreibungen der Girozentralen durch die Sparkassen dient zunächst der satzungsmäßig geforderten Anlage der Einlagen, darüber hinaus aber gleichzeitig der Unterstützung der Girozentralen bei deren Mittelbeschaffung. Da hierbei nicht nur Spareinlagen, sondern auch sonstige Einlagen angelegt werden, erfährt die Transformationsfunktion der Sparkassen eine Ausdehnung auf Sicht- und Termineinlagen, die im Aktivgeschäft der Kreditinstitute ansonsten vorwiegend zur kurz- und mittelfristigen Kreditgewährung verwandt werden. Eine Besonderheit der Transaktionen zwischen Sparkassen und Girozentralen ist darin zu erblicken, daß Sparkassen von ihren zuständigen Girozentralen Schuldverschreibungen erwerben, deren Gegenwerte nach vertraglicher Vereinbarung als langfristige Darlehen an die betreffenden Sparkassen zurückfließen.³⁾ Hierdurch entstehen für die beteiligten Institute Vorteile in mehrfacher Hinsicht. Zunächst werden kurzfristig zur Verfügung stehende Einlagen in eine langfristige Anlage transformiert und das Aktivkreditvolumen

¹⁾ Vgl. oben genannten Paragraphen der Mustersatzungen; Dick, Adalbert a.a.O. S. 76

²⁾ "Die Sparkasse hat 30 v. H. der Spareinlagen und 50 v. H. der sonstigen Einlagen in flüssigen Werten anzulegen. Dabei sind mindestens 10 v. H. der Spareinlagen und mindestens 20 v. H. der sonstigen Einlagen als Liquiditätsreserve bei der zuständigen Girozentrale zu unterhalten." (§ 25 Abs 1 der hessischen MuSa B, § 26 Abs 1 der MuSa Rheinland-Pfalz)

³⁾ Vgl. Dick, Adalbert a.a.O. S. 87

der Sparkassen wird in Höhe der ansonsten in der Schuldverschreibungsanlage gebundenen Mittel erweitert. Darüber hinaus ergibt sich hierdurch für die Sparkassen die Möglichkeit, die engen Grenzen der Anlage- und Liquiditätsvorschriften ihrer Mustersatzungen auszuweiten. Den Girozentralen fließen zwar bei Abschluß derartiger Geschäfte keine zusätzlichen Mittel zu, um ihr eigenes Kreditvolumen zu erweitern, sie können jedoch "immerhin noch einen Zinsgewinn realisieren".¹⁾ Im Zusammenhang mit den Deckungsvorschriften für die Emission von Schuldverschreibungen muß aber auch die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, daß die an die Sparkassen langfristig gewährten Darlehen von den Girozentralen als Deckung für die Ausgabe von Kommunal-schuldverschreibungen herangezogen werden, indirekt also die oben erwähnten Transaktionen zu einer Ausweitung des Emissionsvolumens der Girozentralen beitragen.²⁾

Bis zu dem Zeitpunkt der Zinsfreigabe war der freie Zinswettbewerb um Spareinlagen ausschließlich auf solche Einlagen beschränkt, die mit vereinbarten Kündigungsfristen von 2 1/2 Jahren und darüber angelegt wurden. Der Anteil dieser frei vereinbarten Spareinlagen am Gesamtbestand ist bei den Sparkassen jedoch vergleichsweise gering,³⁾ so daß mehr als 85 % der Spareinlagen den Regelungen der Zinsverordnung unterworfen waren. Ein Unterschreiten der Höchstzinssätze wäre zwar theoretisch möglich, praktisch aber von Nachteil gewesen, da einmal die Höchstsätze weitgehend bekannt waren, zum anderen aber der Wettbewerb um die Spareinlagen zwischen den Sparkassen einerseits und den Geschäftsbanken und Kreditgenossenschaften andererseits ein derartiges Verhalten kaum zugelassen hätte. Seit dem Zeitpunkt der Zinsfreigabe besteht zwar nunmehr die

Dick, Adalbert a.a.O. S. 88

Deckungsfähig für die Ausgabe von Kommunal-schuldverschreibungen sind Darlehen, die an inländische Körperschaften des öffentlichen Rechts oder gegen Übernahme der Gewährleistung durch eine solche Körperschaft gewährt werden (vgl. § 7 Abs 1 ÖffPfG, § 5 Abs 1 Ziff 1, § 41 Abs 1 HBG). Unter die Körperschaften, an die deckungsfähige Darlehen gegeben werden können, fallen unter anderem auch die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, hier also auch die Sparkassen. (Vgl. Sichtermann, S. a.a.O., Anmerkung 6 zu § 7, S.26) Sofern seitens der Girozentralen derartige Darlehen an Sparkassen gewährt werden, können sie von den ersteren als Deckung für die Emission weiterer Kommunal-schuldverschreibungen herangezogen werden (Zu dem Problem der Deckungskongruenz siehe Ausführungen S. 129 ff)

Vgl. Fußnote 3) S. 86

Möglichkeit, die Spareinlagenzinsen frei zu vereinbaren, den Wettbewerb um die Spareinlagen also mit zinspolitischen Maßnahmen zu betreiben. Von dieser Möglichkeit wurde jedoch bis jetzt auch von Seiten der Sparkassen, die bereits seit längerem für einen freien Zinswettbewerb eintreten, noch kein Gebrauch gemacht. Die Zinsen für Spareinlagen mit Kündigungsfristen von unter 12 Monaten blieben auf Empfehlung des Sparkassen- und Giroverbandes zunächst auf dem alten Stand. Hier- von wurden Spareinlagen betroffen, die Ende 1965 mehr als zwei Drittel aller Spareinlagen der Sparkassen ausmachten. Lediglich die Zinsen für Spareinlagen mit Kündigungsfristen von mehr als einem Jahr wurden von den Empfehlungen ausgenommen und bleiben der Anpassung an die jeweilige Marktlage überlassen.¹⁾ Die Erfolgsaussichten der Sparkassen, durch zinspolitische Maßnahmen den Umfang der Spareinlagen zu vergrößern müssen indessen als relativ gering angenommen werden. Zunächst ist damit zu rechnen, daß die im Kontensparen mit den Sparkassen konkurrierenden Institutsgruppen sich zinspolitischen Maßnahmen anpassen werden. Daneben aber muß berücksichtigt werden, daß sich das Kontensparen gegenüber Zinsänderungen als relativ unelastisch erweist. Dies gilt vornehmlich für das Kleinspar- geschäft, das infolge des Gründungsauftrages und der gemein-

1) Vgl. Notiz der FAZ: Der Sparzins bleibt bei vier Prozent, vom 25. 3. 1967, S. 7. Die Neigung, den Wettbewerb um die Spareinlagen vornehmlich gegenüber Kreditgenossenschaften und Geschäftsbanken mit zinspolitischen Maßnahmen zu führen, ist allem Anschein nach auf Seiten der Sparkassen entgegen früheren Stellungnahmen weitgehend geschwunden. Seitens der Sparkassen wurde bereits vor Abschluß der Zinsabkommen von 1936 die Ansicht betont, aufgrund des Kapitalmarktcharakters ihrer Spareinlagen sei gegenüber den Geldmarktcharakter aufweisenden Spareinlagen ihrer Konkurrenten eine höhere Verzinsung gerechtfertigt (vgl. Abrahamson, Georg: Wandlungen im Verhältnis von Banken und Sparkassen, Berlin 1931, S. 71 ff). Dieser Standpunkt wurde gleichfalls noch vor wenigen Jahren von Vertretern der Sparkassen eingenommen, als eine höhere Spareinlagenverzinsung bei Sparkassen gegenüber den Kreditbanken gefordert wurde (vgl. Hoffmann, Josef: Der Sparzins im Gruppenwettbewerb, in: Probleme der deutschen Zinspolitik, Beiheft zu Heft 41 "Der Volkswirt" vom 11. Oktober 1963, S. 32 ff, hier S. 32). Von der Forderung nach einer höheren Verzinsung der Spareinlagen bei Sparkassen gegenüber der bei Kreditbanken und Kreditgenossenschaften ist seit der Zinsliberalisierung nicht mehr die Rede. Dennoch: "Das Hauptargument der Sparkassen, daß sich der Sparzins nicht an der Geldmarktentwicklung, sondern an der Kapitalzinsentwicklung orientieren müsse, bleibt nach wie vor bestehen." (Notiz der FAZ: Niedrigere Sparzinsen in Sicht, vom 13. 5. 1967, S. 7)

nützigen Zielsetzung eine wesentliche Grundlage des Spargeschäfts der Sparkassen bildet. Durch zinspolitische Maßnahmen ist es daher unseres Erachtens den Sparkassen zumindest bezüglich des Kleinspargeschäfts nur in beschränktem Maße möglich, den Umfang ihrer Mittelbeschaffung zu vergrößern. Andererseits darf nicht verkannt werden, daß die Großeinleger, die etwa über Spareinlagen von DM 10.000,-- und mehr verfügen,¹⁾ meistens ein höher entwickeltes Zinsbewußtsein besitzen als die sogenannten "kleinen Sparer", auf Zinsänderungen also elastischer reagieren werden als die überwiegende Masse der Spareinleger.²⁾ Zinspolitische Maßnahmen der Sparkassen, die auf eine Vergrößerung des Umfangs der Spareinlagen gerichtet sind, dürften demzufolge vorwiegend auf die Sparer mit Großeinlagen ihre Wirkung nicht verfehlen. Gerade diese Gruppe von Kontensparern ist es jedoch, die infolge ihres Zinsbewußtseins auch zu einem Wechsel der Anlageform bereit ist, bei entsprechendem Zinsvorteil also einen Wechsel zum Wertpapiersparen vollziehen wird.

Zwischen dem Wertpapier- und dem Kontensparen besteht ein Zinsunterschied in der Form, daß die Verzinsung festverzinslicher Wertpapiere über der Verzinsung von Spareinlagen liegt. Die höhere Verzinsung der Schuldverschreibungen liegt in der formell langfristigen Bindung seitens der Anleger begründet und der damit verbundenen Risiken möglicher Kursverluste für den Fall einer Veräußerung vor ihrer Fälligkeit. Eine Wahl zwischen den beiden Anlageformen wird, wie wir bereits mehrfach betont haben, im allgemeinen nur von Wirtschaftssubjekten getroffen, die über ein ausgeprägtes Zinsbewußtsein verfügen, wobei das Zinsbewußtsein oder das Renditedenken mit zunehmender ökonomischer Bildung und der Höhe der beabsichtigten Anlage regelmäßig steigt.³⁾ Als Beweis für die Richtigkeit dieser Fest-

Ende 1965 entfielen auf diese Größenklasse zwar nur knapp 3 % der Sparkassenbücher, aber 41 % der Spareinlagen. Vgl. Deutscher Sparkassen- und Giroverband, a.a.O. S. 99

Vgl. Wissmann, Bernhard a.a.O. S. 79 ff, insbesondere S. 90 ff

Vgl. Schmolders, Günter: Die sogenannte "Zinsempfindlichkeit"..., a.a.O. S. 714

stellung kann gewertet werden, daß Wertpapierkäufe zu Anlagezwecken in beachtlichem Umfang von Banken, Kapitalsammelstellen und sonstigen Wirtschaftsunternehmungen getätigt werden.

Unter der Annahme einer gegebenen Zinsdifferenz zwischen Wertpapier- und Kontensparen entscheidet, sofern wir zunächst Einflüsse wie Liquiditätserwägungen der Anleger oder Veränderungen der wirtschaftlichen und politischen Lage außer Betracht lassen die Risikobereitschaft der Wirtschaftssubjekte über die Wahl der Anlageform, bei vorgegebenen Risikoerwartungen hingegen die Höhe der Zinsdifferenz. Bei einer zu geringen Differenz zwischen Wertpapier- und Spareinlagenverzinsung wird ein großer Teil der Anleger das Kontensparen vorziehen, da hierbei im Gegensatz zum Wertpapiersparen keine Kursverluste drohen. In ähnlicher Weise wird die Anlage im Kontensparen von mangelndem Vertrauen in die Stabilität des Geldwertes wie allgemein in wirtschaftlich oder politisch unsicheren Zeiten gegenüber dem Wertpapiersparen bevorzugt, da dann die Anleger regelmäßig mehr Wert auf Liquidität als auf Verzinsung legen.¹⁾ Für die Pfandbriefinstitute ergibt sich daraus die Konsequenz, daß mit zinspolitischen Maßnahmen nicht in jedem Falle eine Steigerung des Schuldverschreibungsabsatzes zu erreichen ist. Sofern den Anlegern das Vertrauen in die Stabilität der Schuldverschreibungskurse und der Emissionsinstitute selbst erhalten bleibt, besteht durchaus die Möglichkeit, den Schuldverschreibungsabsatz mit Hilfe zinspolitischer Maßnahmen zu steigern, zumal die Institute das Kursrisiko der Anleger durch ihre Kurspflege innerhalb gewisser Grenzen zu verringern vermögen. Im Gegensatz zu den Sparkassen, die sich in ihrem Passivgeschäft einem zwar konstant steigenden, dennoch durch Zinsänderungen weitgehend unbeeinflussbaren Mittelaufkommen gegenüber sehen, können die Pfandbriefinstitute ihre Schuldverschreibungsbedingungen entsprechend der Nachfrage und dem Marktzins variieren und damit den Absatz beeinflussen. Durch zinspolitische Maßnahmen vermögen die Pfandbriefinstitute insbesondere einen Einfluß auf die Besitzer "wertpapierfähiger" Sparkonten auszuüben, d.

¹⁾ Vgl. Wissmann, Bernhard a.a.O. S. 129

auf die Gruppe von Spareinlegern, die nach Kontenhöhe und aufgrund von Renditeüberlegungen zu einem Wechsel der Anlageform bewegt werden können. Das vorrangige Ziel zinspolitischer Maßnahmen der Pfandbriefinstitute muß demzufolge von uns im Hinblick auf den Wettbewerb zu den Sparkassen darin gesehen werden, ein wirksames Zinsgefälle zwischen Wertpapier- und Kontensparen aufrecht zu erhalten. Zinspolitische Maßnahmen im Passivgeschäft der Pfandbriefinstitute, sei es durch eine Erhöhung der Nominalzinssätze oder Verringerung der Ausgabekurse ihrer Schuldverschreibungen, finden jedoch ihre Grenze im Aktivgeschäft, da eine Verbesserung der Passivkonditionen sich in einer Verschlechterung der Aktivkonditionen niederschlagen wird.

Die Kosten der Mittelbeschaffung im Passivgeschäft der Kreditinstitute werden im Aktivgeschäft in den Zinssätzen und Auszahlungskursen der Darlehen berücksichtigt. Der enge Zusammenhang von Mittelbeschaffung und Mittelverwendung kommt bei den Pfandbriefinstituten dadurch zum Ausdruck, daß Änderungen der Schuldverschreibungszinsen zu gleichgerichteten Änderungen der Darlehenszinsen führen, ebenso Änderungen des Emissionsdisagios zu entsprechenden Änderungen der Darlehensauszahlungen. Grundsätzlich sind alle Kosten des Passivgeschäfts der Pfandbriefinstitute von den Darlehensnehmern zu tragen. Unter der Annahme einer gleichbleibenden Darlehens- und Schuldverschreibungsnachfrage wird durch eine Veränderung der Schuldverschreibungskonditionen die Rentabilität der Pfandbriefinstitute nicht beeinflusst, da sie durch entsprechende Veränderungen der Kreditkonditionen aufgefangen werden. Bei einem gleichbleibenden Angebot an Spareinlagen und gleichbleibender Nachfrage nach langfristigen Darlehen gilt diese Feststellung im Prinzip gleichfalls für die Sparkassen, da Veränderungen der Zinssätze für Spareinlagen ohne Einfluß auf die Rentabilität bleiben, soweit sie sich in entsprechender Weise den Darlehenszinssätzen zu rechnen lassen.

Emissionsdisagio, Schuldverschreibungszinsen und Spareinlagenzinsen stellen Gelbeschaffungskosten dar, die die Wertsphäre betreffen und daher als Wertkosten oder wertbedingte Kosten

bezeichnet werden.¹⁾ Veränderungen der wertbedingten Kosten haben somit nach unseren Überlegungen regelmäßig dann keinen Einfluß auf die Rentabilität der hier untersuchten Kreditinstitute, wenn diese Kosten an die Kreditnehmer weitergeleitet werden. Änderungen der Ertragslage treten jedoch dann ein, wenn eine Erhöhung der wertbedingten Geldbeschaffungskosten zu einem Rückgang der Darlehensnachfrage führt. Diese Möglichkeit einer Rentabilitätseinbuße besitzt indessen allgemein nur dann eine praktische Bedeutung, wenn, wie beispielsweise in den vergangenen Jahren, Erhöhungen der Geldbeschaffungskosten größeren Ausmaßes eintreten, die zu einer überdurchschnittlichen Erhöhung der Kreditkosten für die Darlehensnachfrager führen. Neben den Wertkosten entstehen den Kreditinstituten im Rahmen der Mittelbeschaffung Betriebskosten, die im technisch-organisatorischen Leistungsbereich anfallen.²⁾ Die betriebsbedingten Kosten des Passivgeschäfts werden bei den Pfandbriefinstituten vorwiegend in der Zinsmarge als der Differenz zwischen Aktiv- und Passivzinssätzen oder in einem gesondert berechneten Verwaltungskostenbeitrag berücksichtigt. Dieses Verfahren beinhaltet für die Pfandbriefinstitute keine besonderen Probleme, da hier der Zusammenhang von Mittelbeschaffung und Mittelverwendung im allgemeinen eindeutig gegeben ist. Schwieriger dagegen gestaltet sich die Zurechnung der im Passivgeschäft anfallenden Betriebskosten auf das langfristige Kreditgeschäft der Sparkassen, da es nicht möglich ist, die Kosten der Spareinlagensammlung bestimmten Aktivposten exakt zuzurechnen.³⁾ Dennoch werden die betriebsbedingten Geldbeschaffungskosten in einem Damnum und ebenso in der Zinsmarge berücksichtigt. Wie weit den Sparkassen hierbei die Lösung des Zurechnungsproblems gelingt, kann von uns nicht beurteilt werden.⁴⁾ Lassen wir

- 1) Vgl. Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd III, S. 174; Kaminsky, Stefan: Die Kosten und Erfolgsrechnung der Kreditinstitute, Meisenheim/Glan, 1955, S. 27 ff
- 2) Vgl. Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd III, S. 174; Kaminsky, Stefan a.a.O. S. 28 ff
- 3) Vgl. Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd I, S. 226; Janberg, Hans: Banken und Sparkassen im Wettbewerb, Frankfurt/M 1966, S. 72 f; Kaminsky, Stefan a.a.O. S. 179
- 4) Die Probleme und Verfahren der Bankkalkulation können hier von uns nicht erörtert werden, da dies zu weit über den Rahmen dieser Untersuchung hinausgehen würde. Wir verweisen dazu auf die übersichtliche Darstellung bei Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd III, S. 173 ff, zum Zurechnungsproblem insbesondere S. 272 ff

das Zurechnungsproblem bei den Sparkassen außer Betracht, so vermögen wir auch hinsichtlich der betriebsbedingten Geldbeschaffungskosten festzustellen, daß diese ebenso wie die Wertkosten im Aktivgeschäft auf die Darlehensnehmer übertragen werden können. Gehen wir weiterhin von der ziemlich wirklichkeitsnahen Annahme aus, daß der Teil der Zinsmarge, der den Zinsgewinn umfaßt, eine weitgehende Konstanz aufweist, so können wir sagen, daß Veränderungen der Kosten der Mittelbeschaffung durch die Weiterleitung auf die Kreditnehmer ohne Einfluß auf die Rentabilität der hier untersuchten Institutsgruppen sein können. Ein direkter Einfluß der Höhe der Geldbeschaffungskosten auf die Rentabilität muß demnach nicht in jedem Falle vorhanden sein. Indirekt dürfte allerdings ein derartiger Einfluß regelmäßig darin bestehen, daß durch die Höhe der Kosten der Mittelbeschaffung und deren Veränderungen Auswirkungen auf die Kreditnachfrage entstehen, die ihrerseits zu Veränderungen der Ertragslage und damit der Rentabilität der Kreditinstitute führen. Derartige Veränderungen beruhen jedoch regelmäßig nicht auf Kostenänderungen im Betriebsbereich, sondern auf Änderungen des Kapitalmarktzinsniveaus und beeinflussen, wenn auch möglicherweise in unterschiedlichem Maße, die Rentabilität aller Kreditinstitute.¹⁾

Fassen wir die bisherigen Überlegungen nochmals kurz zusammen, so ergibt sich folgendes:

Im Hinblick auf die Eignung der Finanzierungsmittel für die Anlage im langfristigen Kreditgeschäft unterliegen die Spareinlagen gegenüber den Schuldverschreibungserlösen einer ungünstigeren Beurteilung, da hierbei liquiditätsmäßige Erfordernisse nur eine begrenzte Verwendung der ersteren zulassen. Liquiditätspolitische Erwägungen und satzungsmäßige Vorschriften schränken die Verwendung der Spareinlagen für die Anlage

Dies gilt in erster Linie für den Fall steigender Kosten der Mittelbeschaffung. Im Gegensatz hierzu müssen bei sinkenden Zinssätzen die Pfandbriefinstitute mit der vorzeitigen Rückzahlung von Darlehen rechnen, die zu einem früheren Zeitpunkt mit höheren Zinssätzen gewährt wurden. Da es sich hierbei vorwiegend um Umschuldungsoperationen handelt, bleiben die Kreditbeziehungen allerdings mit veränderten Konditionen regelmäßig bestehen. Die Rentabilität der Pfandbriefinstitute vermag dabei beispielsweise insofern beeinflußt zu werden, als die vorzeitig zurückgeflossenen Beträge nicht mehr zu dem ursprünglichen (höheren) Zinssatz ausgeliehen werden können. Für die Sparkassen sind derartige Fälle ohne Bedeutung, da in den Darlehensverträgen von vornherein Zinsgleitklauseln vorgesehen sind.

im langfristigen Kreditgeschäft bei den Sparkassen ein, während im Regelfalle den Pfandbriefinstituten die Schuldverschreibungserlöse für diesen Zweck uneingeschränkt zur Verfügung stehen.

Zinspolitische Maßnahmen der Sparkassen vermögen im allgemeinen aufgrund der geringen Zinselastizität des Kontensparens das Mittelaufkommen im Passivgeschäft nur wenig zu beeinflussen. Für die Pfandbriefinstitute ergeben sich demgegenüber zwar infolge der Unterschiede in der Zinsempfindlichkeit zwischen Wertpapier- und Kontensparern gewisse Möglichkeiten, durch zinspolitische Maßnahmen den Schuldverschreibungsabsatz zu steigern, finden jedoch in dem engen Zusammenhang von Aktiv- und Passivgeschäft ihre Begrenzung.

Veränderungen der wert- und betriebsbedingten Kosten des Passivgeschäfts finden ihren Ausdruck in entsprechenden Veränderungen der Kreditpreise im Aktivgeschäft. Sofern die Weiterleitung dieser Kosten auf die Darlehensnehmer gelingt, muß eine Veränderung der Geldbeschaffungskosten sich nicht zwingend in einer Veränderung der Rentabilität der Kreditinstitute auswirken.

Die letztgenannte Feststellung gewinnt an wettbewerbspolitischer Bedeutung, wenn sie im Zusammenhang mit der steuerlichen Befreiung des eigentlichen Sparverkehrs der Sparkassen betrachtet wird. Ein wesentliches Argument zur Verteidigung der Steuervergünstigungen der Sparkassen besteht darin, auf die hohe kostenmäßige Belastung bei der Durchführung der Spareinlagensammlung hinzuweisen.¹⁾ Ohne die im Zusammenhang mit den Steuerprivilegien entstehenden Probleme an dieser Stelle weiter zu verfolgen,²⁾ können wir sagen, daß die kostenmäßigen Belastungen der Sparkassen bei der Spareinlagensammlung, soweit die Spareinlagen zur Finanzierung des langfristigen Kreditgeschäfts herangezogen werden, auf die Darlehensnehmer übertragen werden können und die Rentabilität der Sparkassen nicht beeinflussen müssen. Soweit die Sparkassen "Anstrengungen zur Pflege des Spargedankens in größerem Maße machen, als dies zur Erhöhung

¹⁾ Vgl. Günther, Hans: Banken im Wettbewerb um den kleinen Kunden, in: BB 1960, S. 13 ff, hier S. 13

²⁾ Vgl. hierzu drittes Kapitel, Abschnitt I

ihrer Rentabilität erforderlich ist", ¹⁾ müßte dies auf ihre gemeinnützige Zielsetzung und einen freiwilligen Gewinnverzicht zurückzuführen sein, hat jedoch primär nichts mit der grundsätzlichen Möglichkeit zu tun, die Kosten der Mittelbeschaffung ohne Rentabilitätseinbußen auf die Darlehensnehmer zu übertragen. ²⁾ Indessen sollte das Spareinlagengeschäft der Sparkassen nicht alleine im Hinblick auf mögliche Kostenbelastungen und Rentabilitätsminderungen betrachtet werden. Zwar dürfte kaum zu bestreiten sein, daß den Sparkassen im Kleinspargeschäft hohe Aufwendungen entstehen, doch darf darüber nicht außer acht gelassen werden, daß diesen Kleineinlagen in beachtlichem Umfange auch Sparkonten mit Großeinlagen gegenüber stehen. ³⁾

Wenden wir uns nunmehr der Frage zu, welche Möglichkeiten den hier untersuchten Institutsgruppen zur Verbesserung ihrer Wettbewerbspositionen im Passivgeschäft zur Verfügung stehen. Den Einfluß zinspolitischer Maßnahmen auf das Mittelaufkommen im Passivgeschäft haben wir bereits untersucht. Eine weitere Möglichkeit zur Ausweitung des Passivgeschäfts der Kreditinstitute ist in der Werbung für das Sparen zu sehen. Diese Werbung wird von den einzelnen Institutsgruppen mit unterschiedlicher Intensität betrieben. Die Einzelwerbung der Pfandbriefinstitute, die sich im allgemeinen nicht nur auf das Passivgeschäft, sondern auf alle von diesen Instituten durchgeführten Geschäfte bezieht, besitzt hauptsächlich informativen Charakter und beschränkt sich vorwiegend auf Anzeigen in Fachzeitschriften und Publikationen der jeweiligen Verbände. Zur Steigerung der Ersparnisbildung insbesondere in Pfandbriefen wurde der Gemeinschaftsdienst der Boden- und Kommunkreditinstitute damit betraut, durch Aufklärung und Gemeinschaftswerbung dieses Ziel zu erreichen. Der Hauptzweck dieser Maßnahmen ist darin zu sehen, durch eine Aufklärung des Publikums über Wesen und Bedeutung der Pfandbriefe und Kommunalobligationen diese populär zu machen und damit das Passivgeschäft der Hypothekenbanken und Kreditanstalten zu fördern. Der Erfolg dieser gemeinsam betriebenen Aufklärungs- und

Weisser, Gerhard a.a.O., These 38 S. 350

Vergleichbare Überlegungen dürften ebenso für das Kleinkreditgeschäft auf Seiten der Sparkassen gelten, wenn auch dessen rentabilitätsmindernde Wirkung darauf beruht, daß die Kosten des Kreditgeschäfts weitgehend stückbezogen, die Erlöse dagegen wertbezogen sind. Vgl. hierzu auch Ausführungen S. 113 ff u. S. 159

Vgl. Ausführungen S. 251 f

Werbemaßnahmen kommt dabei den privaten Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten gleichermaßen in einer Steigerung des Schuldverschreibungsabsatzes an das Privatpublikum zugute.¹⁾ Weitaus umfassender und intensiver als die Sparwerbung der Pfandbriefinstitute gestalten sich die Werbemaßnahmen der Sparkassen. Die zentrale Werbung durch die Zentralstelle für Sparkassenwerbung wird ergänzt durch die lokale und regionale Werbung der einzelnen Sparkassen.²⁾ Zur Verstärkung der Sparwerbung werden von den Sparkassen besondere Maßnahmen durchgeführt wie etwa die Verteilung von Geschenksparguthaben, die Durchführung des Schul-, Vereins-, Betriebssparens usw., die der allgemeinen Förderung des Sparsinns in der Bevölkerung dienen sollen. Sparwerbung und Sparförderungsmaßnahmen der Sparkassen dienen jedoch nicht, wie dies vielfach dargestellt wird, alleine einer Förderung des Sparens schlechthin. Die "Pflege des Sparsinns" und die "umfassende sparpolitische Aufklärung", die die "Spar-samkeit als menschliche Haltung" sieht,³⁾ hat nicht alleine die allgemeine Verbreitung des Spargedankens, als vielmehr die Ausdehnung des Spargeschäfts der Sparkassen und damit eine Vergrößerung ihres Mittelaufkommens im Passivgeschäft zum Ziel.⁴⁾ Die Sparkassen befinden sich mit ihrer Sparwerbung gegenüber den Pfandbriefinstituten in einem gewissen Vorteil dadurch, daß das Wertpapiersparen in weiten Bevölkerungskreisen noch unbekannt oder vielfach eine psychologisch bedingte Abneigung hiergegen vorhanden ist, das Kontensparen dagegen mit weitem Abstand die bekannteste und beliebteste Sparform ist. Dabei dürfte gerade in diesem Tatbestand noch eine beachtliche Chance für die Pfandbriefinstitute zu sehen sein, den Anteil des Wertpapiersparens am Gesamtsparaufkommen zu erhöhen.

Vergleichbar mit der Intensivierung des Spargeschäfts der Sparkassen etwa mit Hilfe von Sondersparformen und Geschenksparbüchern ist die Durchführung der Kurspflege der Pfandbriefinstitute. Beide Maßnahmen wirken sich zunächst ertrags-

- 1) Vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 823; Spelsberg, Paul a.a.O. S. 923
- 2) Vgl. Bösel, Friedrich: Strategie und Taktik der Sparkassenwerbung in: BB 1963, S. 145 ff, hier S. 148
- 3) Kessler, H.: Sparverkehr gleichmäßig besteuert, in: Sparkasse 195 S. 198 ff, hier S.198; vgl. auch Mühl, Johannes: Sparkassen, in: Enzyklopädisches Lexikon ..., a.a.O. Bd. II S.1439 ff, hier S.144
- 4) Vgl. Nipperdey-Schneider a.a.O. S. 37 f; Bösel, Friedrich a.a.O. S. 146

mindernd aus, schlagen sich dann jedoch in einer (zumindest beabsichtigten) Erweiterung des Mittelaufkommens im Passivgeschäft nieder, ebenso wie beiden Maßnahmen eine gewisse Werbewirkung nicht abgesprochen werden kann. Die Intensivierung des Spargeschäfts dient genau wie die Kurspflege einer Verbesserung der Wettbewerbsposition im Passivgeschäft. Im Passivgeschäft der Pfandbriefinstitute kann die Kurspflege als hauptsächliche Möglichkeit der Verbesserung der Wettbewerbspositionen untereinander betrachtet werden. Zwischen den Schuldverschreibungen der privaten Hypothekenbanken und der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten bestehen weder hinsichtlich der Sicherheit noch hinsichtlich der Ausstattung nennenswerte Unterschiede. Der Umfang der Emissionen, die Höhe der Zinssätze sowie der Verkaufskurse hängen zwar vornehmlich von der Lage am Kapitalmarkt und der Bedarfssituation der einzelnen Emittenten ab, befinden sich aber bei beiden Institutsgruppen in Abhängigkeit von der staatlichen Emissionsgenehmigung,¹⁾ von den Absprachen zwischen den Spitzenverbänden und den Emissionsinstituten selbst sowie von den Empfehlungen des Zentralen Kapitalmarktausschusses.²⁾ Die Werbemaßnahmen beider Institutsgruppen konzentrieren sich vornehmlich auf Anstrengungen zur Förderung des gemeinsamen Schuldverschreibungsabsatzes. Für den Wettbewerb im Passivgeschäft zwischen den privaten Hypothekenbanken und den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten ist daher "die Kurspflege zu einem wesentlichen Instrument des Konkurrenzkampfes geworden. Entscheidend für die Bonität z. B. eines Pfandbriefes ist heute weniger die - ohnehin ziemlich gleichartige - Ausstattung, sondern vielmehr die Kurspflege durch das Emissionshaus".³⁾ Die privaten Hypothekenbanken wie die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten müssen mit Hilfe der Kurspflege versuchen, Zufallserscheinungen bei der Kursbildung an der Börse auszuschalten und das Vertrauen in die Sicherheit der Emissionen

Vgl. § 795 BGB; Gesetz über die staatliche Genehmigung von Inhaber- und Orderschuldverschreibungen vom 26. 6. 1954 (BGBI I, S.147)

Der Zentrale Kapitalmarktausschuß setzt sich aus Vertretern aller Emittentengruppen außer der öffentlichen Hand zusammen und wirkt beratend und empfehlend auf die Emissionstätigkeit hinsichtlich Zeitpunkt, Volumen und Ausstattung der einzelnen Emissionen ein.

Vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 823

Mellerowicz, Konrad: Emissionsgeschäft, in: Enzyklopädisches Lexikon ... a.a.O. Bd. I, S. 501 ff, hier S. 513

und der Emittenten selbst zu wahren und darüber hinaus ihren Schuldverschreibungsgläubigern die Möglichkeit zu geben, im Bedarfsfalle die Wertpapiere ohne Kursverluste veräußern zu können. Zwar wird den Pfandbriefinstituten vielfach vorge-
worfen, hierdurch zur Verfälschung der Marktlage beizutragen und derartige Manipulationen hauptsächlich bei der Vorbereitung neuer Emissionen anzuwenden.¹⁾ Dabei darf jedoch nicht außer acht gelassen werden, daß die formell langfristige Bindung der Schuldverschreibungen vielfach von den Wertpapier-
erwerbern nicht angenommen werden würde, wenn nicht die Mög-
lichkeit zur Veräußerung ohne Kursverluste vor deren Fälligkeit bestünde. Da die Ausstattung der Emissionen der privaten Hypo-
thekenbanken und der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten zudem keine Unterschiede aufweist, kann eine gute Kurspflege bei früheren Emissionen den Ausschlag für die Kaufentscheidung der Wertpapiererwerber auch für die neuen Emissionen des be-
treffenden Institutes geben.²⁾ Dieser Gesichtspunkt ist nicht zuletzt von Bedeutung für die institutionellen Anleger wie
Geschäftsbanken, Sparkassen, Versicherungen und sonstige Wirt-
schaftsunternehmungen. Die Banken beispielsweise erwerben fest-
verzinsliche Wertpapiere zwar vielfach zur Ertragserzielung,
vorwiegend aber als Liquiditätsvorsorge. Ohne die Bereitschaft der Emissionsinstitute, bei einem Überangebot ihrer eigenen
Schuldverschreibungen im Rahmen der Kurspflege als Käufer aufzutreten, wäre aber die primäre Funktion der Wertpapier-
anlage der Banken, als liquide Mittel zu dienen, entscheidend
beeinträchtigt. Kaum anders ist dieser Gesichtspunkt etwa bei
den Wirtschaftsunternehmungen zu beurteilen, bei denen die
festverzinslichen Wertpapiere meistens nur vorübergehend zum
Betriebsvermögen zählen, um im Bedarfsfalle jederzeit verkauft
zu werden. Berücksichtigen wir schließlich noch die Anlage-
politik der Versicherungsgesellschaften, so ist auch hier zu
erkennen, daß neben den Gesichtspunkten Sicherheit und Rentabi-
lität vor allem die Liquidität der Wertpapieranlage von

¹⁾ Vgl. Knacke, Ernst: Die Hypothekenbanken, Frankfurt/M 1964, S. 71; Bösch, Hans Jürgen: Die Kurspflege bei Wertpapieren, Frankfurt/M 1959, S. 60 und S. 63

²⁾ Vgl. Bösch, Hans Jürgen a.a.O. S. 42

hervorragender Bedeutung ist.¹⁾ Eine uneingeschränkte Veräußerungsmöglichkeit der festverzinslichen Wertpapiere ist bei starken Kursverlusten, die vornehmlich auf einer mangelnden Aufnahmebereitschaft des Marktes beruhen, ohne Interventionen der Pfandbriefinstitute nicht mehr gegeben. Ein Beispiel hierfür bieten die Interventionen der Emissionsinstitute in den Jahren 1965 bis 1967, als die Institute aus eben diesem Grunde zu umfangreichen Rückkäufen ihrer Altemissionen gezwungen waren. Wenn auch die Kursverluste durch die Kurspflege der Emissionsinstitute in Zeiten einer ungünstigen Kapitalmarktlage nicht in vollem Umfange aufgefangen werden können, so müssen die Emittenten doch durch die Aufnahme des Überangebotes zum Tageskurs wenigstens eine jederzeitige Verkäuflichkeit und damit Liquidität der eigenen Emissionen sichern. Die Kurspflege der Hypothekenbanken und Kreditanstalten kann den Schuldverschreibungserwerbern demzufolge zwar nicht den ursprünglichen Erwerbskurs garantieren, aber zumindest die Möglichkeit bieten, die Wertpapiere jederzeit zu den Bedingungen der zum Verkaufszeitpunkt herrschenden Marktlage zu veräußern. Vorübergehende Schwankungen von Angebot und Nachfrage oder Zufallserscheinungen, die ohne Interventionen vielfach bemerkenswerte Kursänderungen nach sich ziehen würden, können im allgemeinen von den Pfandbriefinstituten ausgeglichen werden, nicht dagegen Kursänderungen, die auf einer Veränderung des allgemeinen Zinsniveaus beruhen.

Allerdings richten sich die Interventionen der Hypothekenbanken und Kreditanstalten im Rahmen ihrer Kurspflege nicht alleine darauf, sinkenden Kursen der eigenen Emissionspapiere entgegenzuwirken. Vielmehr sollen auch unerwünschte Kurssteigerungen, sofern diese zufälliger und vorübergehender Natur sind, verhindert werden, um hierdurch die von den Emittenten angestrebte kontinuierliche Kursentwicklung über längere Zeiträume hinweg zu sichern. Zum überwiegenden Teil richten sich die Kursregulierungsmaßnahmen der Pfandbriefinstitute jedoch auf den Ausgleich von Kurssenkungen. Die Grenzen für die Kurspflege durch den Rückkauf eigener Emissionen bilden die hierfür zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel der Emittenten. Diese Mittel

Vgl. Müller, Gerd und Barga, Malte von: Individualversicherung, in: HdR, S. 1049 ff, hier S. 1059

stammen vorwiegend aus dem Eigenkapital der Institute, daneben aber auch aus Tilgungs- und Darlehensrückflüssen, langfristigen Rückstellungen, aus der Lombardierung oder dem Verkauf fremder Wertpapiere sowie in selteneren Fällen aus der Aufnahme von Krediten bei anderen Kreditinstituten. Die Landesbanken, Staatsbanken und Girozentralen, die dem Typ der Universalbank entsprechen, können sich hierbei möglicherweise gegenüber den reinen Realkreditinstituten, d. h. den privaten Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten, in einer günstigeren Situation befinden. Aufgrund ihrer gemischten Geschäftsstruktur darf zumindest die Möglichkeit nicht außer Betracht bleiben, auch aus den nicht zum langfristigen Geschäft zählenden Sparten Mittel heranzuziehen, um den Finanzierungsspielraum für die Kurspflege zu erweitern. So könnte beispielsweise eine Verringerung des kurz- und mittelfristigen Kreditgeschäfts oder eine Erhöhung der Rediskontierungen zu einer vorübergehenden Freisetzung von Finanzierungsmitteln zu Zwecken der Kurspflege führen,¹⁾ wenn auch eine tatsächliche Ausschöpfung dieser Möglichkeiten für den genannten Zweck in der Praxis zumindest als fraglich erscheinen dürfte.

Die Kurspflege zur Erhaltung des Emissionskredites der Pfandbriefinstitute spielt eine besondere Rolle bei der Vorbereitung neuer Emissionen. Durch die Kurspflege wird nicht nur versucht, einen reibungslosen Absatz von Neuemissionen mit einem stabilen Kursniveau zu gewährleisten, sondern auch neue anlagesuchende Kreise, vornehmlich Kontensparer, für den Erwerb der Schuldverschreibungen zu gewinnen.²⁾ Die Kurspflege zur Vorbereitung und Durchführung von Neuemissionen kann somit bereits als Bestandteil der Emissionspolitik der Pfandbriefinstitute bezeichnet werden. Neben der Festigung des Kursniveaus der Altemissionen ist hierbei von besonderer Bedeutung, daß die Kurse der Neuemissionen nicht bereits während des laufenden Absatzes unter den ursprünglichen Ausgabekurs sinken.

Die Emissionspolitik der Pfandbriefinstitute richtet sich im wesentlichen auf die Wahl des günstigsten Zeitpunktes zur

¹⁾ Vgl. Bösch, Hans Jürgen a.a.O. S. 67

²⁾ Vgl. Barocka, Egon: Zur Problematik der Kurspflege bei festverzinslichen Wertpapieren, in: DfK 1959, S. 371 ff und S. 397 ff, hier S. 372

Unterbringung einer Neuemission sowie deren Höhe und Ausstattung. Konnte die Emissionspolitik der Pfandbriefinstitute bis etwa in das erste Jahrzehnt nach dem zweiten Weltkrieg noch als Mittel des Wettbewerbs zwischen den konkurrierenden Institutsgruppen angesehen werden, so hat sie heute diese Bedeutung verloren. Hinsichtlich der Höhe und der Ausstattung der Neuemissionen gelten die bereits oben erwähnten Einschränkungen.¹⁾ Für den Zeitpunkt der Begebung einer Neuemission, der vom Mittelbedarf in Abhängigkeit vom Aktivgeschäft und der Aufnahmebereitschaft des Marktes bestimmt werden sollte, ist heute vorwiegend die Abstimmung zwischen den Daueremittenten und die Empfehlung des zentralen Kapitalmarktausschusses entscheidend. Einschränkend wirkt sich hierbei ebenfalls aus, daß die staatliche Emissionsgenehmigung zeitlich befristet erteilt wird,²⁾ die Unterbringung einer Neuemission möglicherweise also unter Zeitdruck steht, sofern diese Frist nicht verlängert wird.

Empfehlungen des Kapitalmarktausschusses wie auch die Absprachen und Abstimmungen zwischen den Daueremittenten dienen dem Ziel, den Rentenmarkt in einer angespannten Lage zu schonen und seine Funktionsfähigkeit zu erhalten. Derartige Übereinkünfte dürften sich insbesondere dann als nützlich erweisen, wenn im Interesse aller Emittenten Zinsauftriebstendenzen entgegengetreten werden soll. Die Unterordnung einer individuellen Emissionspolitik der Pfandbriefinstitute unter die Interessen aller Daueremittenten muß aus diesem Grunde vornehmlich im Hinblick auf das gemeinsame Anliegen beurteilt werden, Überforderungen des Kapitalmarktes zu vermeiden und seine Funktionsfähigkeit zu erhalten. Doch darf daneben nicht übersehen werden, daß damit gleichzeitig eine wesentliche Möglichkeit zur Ausübung eines freien Leistungswettbewerbs zwischen den privaten Hypothekenbanken und den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten weitgehend zunichte gemacht wurde. Mit Hilfe der Emissionspolitik wird von den einzelnen Instituten zwar nach wie vor versucht, die für die eigenen Neuemissionen günstigsten Bedingungen zu schaffen. Der Spielraum der möglichen Maßnahmen ist jedoch als gering zu bezeichnen. Durch die

Vgl. S. 103

Vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 802

Abhängigkeit von Absprachen und Empfehlungen verbleibt den Bodenkreditinstituten keine nennenswerte Möglichkeit, Emissionspolitik in wirksamer Weise zur Verbesserung der eigenen Wettbewerbspositionen zu betreiben.

Eine zusammenfassende Beurteilung der Möglichkeiten, die den konkurrierenden Institutsgruppen im Rahmen des Passivgeschäfts zur Verbesserung ihrer Wettbewerbspositionen zur Verfügung stehen, führt zu dem Ergebnis, daß auf Seiten der Pfandbriefinstitute neben zinspolitischen Maßnahmen vor allem der Kurspflege, auf Seiten der Sparkassen in erster Linie der Intensivierung des Spargeschäfts eine nennenswerte Bedeutung beigemessen werden kann. Daneben dürfte eine gewisse Chance zur Steigerung des Wertpapierabsatzes für die Pfandbriefinstitute in einer verstärkten Aufklärung breiter Bevölkerungsschichten über das Wertpapiersparen gesehen werden. Eine verstärkte Sparwerbung ebenso wie zinspolitische Maßnahmen auf Seiten der Sparkassen dürfte sich demgegenüber nicht in jedem Falle in einer Zunahme des Mittelaufkommens im Passivgeschäft niederschlagen. Dem Einsatz der Emissionspolitik zur Steigerung des Wertpapierabsatzes der Pfandbriefinstitute kommt heute nur noch eine begrenzte wettbewerbspolitische Bedeutung zu, da die individuelle oder institutionelle Emissionspolitik der einzelnen Institute weitestgehend von den übergeordneten Gemeinschaftsinteressen aller Emittenten bestimmt wird.

Wenn auch an dieser Stelle alleine Fragen des Leistungswettbewerbs der konkurrierenden Kreditinstitute untersucht werden, so muß dennoch auf deren Zusammenhang mit den Problemen außerökonomischer Einflüsse auf die Wettbewerbspositionen der Konkurrenten hingewiesen werden. Denn gerade das Vorhandensein außerökonomisch bedingter Vorzugslagen auf Seiten eines oder mehrerer Wettbewerbsteilnehmer kann diese in die Lage versetzen, hierdurch verursachte Meergewinne bzw. Kostenvorteile zum verstärkten Einsatz der oben genannten Instrumente des Leistungswettbewerbs gegenüber ihren nicht oder weniger be-

günstigten Konkurrenten zu verwenden.¹⁾ Außerökonomisch bedingte Einflüsse auf die Wettbewerbspositionen der hier untersuchten Kreditinstitute vermögen also durchaus zu einer Intensivierung des Leistungswettbewerbs zu führen, nicht zuletzt auch deshalb, weil hierdurch ein verstärkter Einsatz der Instrumente des Leistungswettbewerbs auf Seiten der nicht oder weniger begünstigten Wettbewerbsteilnehmer zur Erhaltung ihres Marktanteiles bzw. ihrer Rentabilität ausgelöst werden kann. Diese Überlegungen, die gleichermaßen für die im folgenden Abschnitt behandelten Fragen des Leistungswettbewerbs im Aktivgeschäft gelten, sind indessen bereits Teil der im vierten Kapitel dieser Arbeit untersuchten Probleme.

Dieser Zusammenhang läßt sich leicht anhand eines Modellfalles erläutern, wobei das Beispiel eines Steuerprivilegs den sich gegenseitig verstärkenden Effekt von außerökonomisch bedingtem Wettbewerbsvorteil und Intensivierung des Leistungswettbewerbs verdeutlichen soll. Angenommen, einer von mehreren Wettbewerbsteilnehmern genießt eine Steuervergünstigung, die den anderen nicht zuteil wird. Der durch die Steuervergünstigung gegenüber den nichtbegünstigten Wettbewerbsteilnehmern verursachte Mehrgewinn bzw. Kostenvorteil soll alleine zum verstärkten Einsatz der Instrumente des Leistungswettbewerbs verwendet werden. Gelingt es damit dem begünstigten Wettbewerbsteilnehmer, seinen Marktanteil bzw. seine Rentabilität gegenüber seinen Konkurrenten zu steigern, so wird der hieraus resultierende Mehrgewinn durch den Steuervorteil nochmals erhöht und kann weiterhin, in nunmehr verstärktem Maße, zu einer Steigerung des Marktanteils führen. Ein derartiger "Expansionsprozeß" kann aber beispielsweise dadurch verhindert oder zumindest abgeschwächt werden, daß außerökonomisch bedingten Vorzugslagen, wie in diesem Modellfall einer Steuervergünstigung, andererseits besondere Belastungen gegenüberstehen, die auf einen Ausgleich hinwirken.

III Das aktive Kreditgeschäft

1. Die Gestaltungsmöglichkeiten des langfristigen Kreditgeschäfts

Die volkswirtschaftliche Aufgabe der im langfristigen Kreditgeschäft tätigen Kreditinstitute besteht im Aktivgeschäft in der Zuleitung von Kapital an diejenigen Investitionsbereiche, die aufgrund einer außerordentlich niedrigen Kapitalumschlagshäufigkeit auf die Versorgung mit langfristigen Finanzierungsmitteln angewiesen sind.¹⁾ Diese Investitionsbereiche gelten als "typisch unterversorgt", d. h. es besteht meistens eine Nachfrage nach langfristigen Krediten, der ein verhältnismäßig geringeres Kreditangebot der Banken gegenübersteht.²⁾ Die Banken stehen demzufolge vor der Aufgabe, eine Auswahl unter den Beleihungsobjekten und Kreditnachfragern zu treffen, um eine volkswirtschaftlich möglichst sinnvolle Verwendung des im Verhältnis zur Nachfrage knappen Angebots an langfristigen Krediten zu gewährleisten. Indessen entscheidet nicht alleine die Dringlichkeit des Bedarfs oder der volkswirtschaftliche Nutzen, der mit der Durchführung einer beabsichtigten Investition verbunden ist, über das Zustandekommen eines Kreditvertrages. Die Auswahl unter den möglichen Beleihungsobjekten und Kreditnachfragern wird vielmehr weitgehend von den institutionellen Eigenheiten und den geschäftspolitischen Grundprinzipien der Kreditinstitute beeinflusst. Diese Einflüsse werden jedoch nicht nur hinsichtlich einer Kreditauslese, sondern auch hinsichtlich der Ausgestaltung der Kreditkonditionen wirksam.

¹⁾ Vgl. Voigt, Fritz a.a.O. S. 62 f

²⁾ Vgl. derselbe, a.a.O. S. 62 f

Institutionelle Entscheidungen und Maßnahmen, die die Gestaltungsmöglichkeiten des langfristigen Kreditgeschäfts betreffen, sollen im folgenden trotz der abweichenden Verwendung dieses Begriffes von dem in der Literatur verwandten als Kreditpolitik der hier untersuchten Kreditinstitute bezeichnet werden.¹⁾ Unter Anwendung des Begriffes in dem so verstandenen Sinne lassen sich die Kreditauslese und die Ausgestaltung der Kreditkonditionen als die beiden Komponenten der Kreditpolitik der Banken auffassen. Auf diese beiden Komponenten lassen sich grundsätzlich alle kreditpolitischen Maßnahmen der Kreditinstitute zurückführen. Unter dem Begriff der Kreditauslese können beispielsweise alle Maßnahmen zusammengefaßt werden, die auf die Präferenzen der Kreditinstitute für bestimmte Objekte, Kundenkreise, Kredithöhen oder Kreditarten zurückzuführen sind. Eine Kreditauslese kann dabei sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht erfolgen. So können wir etwa die Höhe der Einzelkredite, die Ausnutzung des Beleihungsraumes oder einer bestimmten Kreditkapazität sowie (mit Einschränkungen) die Anzahl der während einer Periode abgeschlossenen Kreditverträge als Maßnahmen einer quantitativen Kreditauslese bezeichnen. Dementsprechend sind unter einer qualitativen Kreditauslese Maßnahmen zu verstehen,

Unter dem Terminus "Kreditpolitik" werden in der Literatur in Anlehnung an die Begriffsverwendung im Gesetz über die Deutsche Bundesbank die unmittelbaren Einflußmaßnahmen der Zentralbank auf das Kreditpotential der Geschäftsbanken, d. h. die quantitativen und qualitativen Kreditbeschränkungen bzw. -erleichterungen, verstanden. (Vgl. Hagenmüller, Karl Friedrich, a.a.O. Bd I, S. 170) Der im folgenden von uns verwandte Begriff der Kreditpolitik soll demgegenüber alleine die quantitativen und qualitativen Kreditgestaltungsmöglichkeiten der Hypothekenbanken, Kreditanstalten und Sparkassen umfassen.

die beispielsweise auf Sicherheits- und Ertragsgesichtspunkten hinsichtlich der Beleihungsobjekte, der Bonität der Kreditnachfrager, auf regionalen oder sozialen Gesichtspunkten sowie auf der Verwendungsart der Darlehen beruhen. Zur Ausgestaltung der Kreditkonditionen lassen sich hingegen die Maßnahmen zählen, die neben ihrer Abhängigkeit von der Art der Mittelbeschaffung vornehmlich auf Aufwands- (bzw. Kosten-) und Ertrags- (bzw. Erlös-) Gesichtspunkte zurückzuführen sind.

Auf die Kreditpolitik der Kreditinstitute wirken eine ganze Reihe von ökonomischen und außerökonomischen Faktoren ein, die sich jedoch zum überwiegenden Teil wiederum auf institutionelle Eigenheiten und Geschäftsprinzipien zurückführen lassen oder aber dieselben überhaupt erst geformt haben. Zu ersterem ließe sich beispielsweise die Einstellung zum Gewinnstreben, die Risikobereitschaft, die Geschäftsstruktur, der Kundenkreis oder die Art der Mittelbeschaffung anführen, zu letzterem gesetzliche und satzungsmäßige Vorschriften, Rechtsform und Gründungsauftrag oder die Ausstattung mit (von den Instituten selbst unbeeinflussbaren) Wettbewerbsvorteilen und -belastungen. Naturgemäß sind für die Kreditpolitik der Kreditinstitute Änderungen der wirtschaftlichen und politischen Lage von entscheidender Bedeutung, doch treffen diese Faktoren mit ihren Auswirkungen im allgemeinen alle hier untersuchten Institutsgruppen gleichermaßen. Unter dem Gesichtspunkt des Leistungswettbewerbs sind dagegen vor allem die kreditpolitischen Maßnahmen von Bedeutung, die auf institutionellen Eigenheiten und geschäftspolitischen Grundprinzipien der im langfristigen Kreditgeschäft tätigen Kreditinstitute beruhen. Wenden wir uns deshalb zunächst dem Einfluß der letztgenannten Faktoren auf die erste Komponente der Kreditpolitik, die Kreditauslese, zu.

Die Kreditauslese der privaten Hypothekenbanken richtet sich vorwiegend nach Ertrags- und Sicherheitseckpunkten. Sicherheit und Ertrag der Beleihungsobjekte sowie die Bonität der Kreditnachfrager stellen die wichtigsten Auslesekriterien dar, die neben den im Hypothekenbankgesetz fixierten Anforderungen für die Darlehensgewährung entscheidend sind.¹⁾ Institutionelle Eigenheiten und geschäftspolitische Grundprinzipien spielen im langfristigen Kreditgeschäft der privaten Hypothekenbanken zunächst nur insofern eine Rolle, als sie aufgrund ihrer erwerbswirtschaftlichen Orientierung auf die Erzielung eines Gewinnes bedacht sein müssen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß beispielsweise Kleinkredite, die auf kurze Sicht betrachtet unrentabel sind, von den privaten Hypothekenbanken nicht gewährt werden.²⁾ Bereits infolge ihrer erwerbswirtschaftlichen Orientierung müssen die privaten Hypothekenbanken auch Kleinkredite gewähren, da diese durch den Zusammenhang mit anderen als rentierlich zu bezeichnenden Geschäften auf lange Sicht zum Gesamterfolg beizutragen vermögen und vielfach überhaupt als Voraussetzung für den Abschluß der letzteren gelten. Eine Beschränkung alleine auf die Gewährung größerer Darlehen, die für sich alleine betrachtet bereits einen entsprechenden Beitrag zum Gesamterfolg leisten, können die privaten Hypothekenbanken jedoch auch aus Gründen des Wettbewerbs zu den anderen im langfristigen Kreditgeschäft tätigen Institutsgruppen nicht durchführen. Zudem darf nicht außer acht gelassen werden, daß eine Streuung der Einzelkredithöhen dem Postulat einer ausreichenden Risikomischung nachkommt. Eine vorgegebene Festlegung auf bestimmte Einzelkredithöhen kann also nicht als Kriterium der Kreditauslese dieser Institutsgruppe angesehen werden. Dies gilt gleichermaßen für Präferenzen hinsichtlich bestimmter Personen- oder Bevölkerungskreise oder für lokale Präferenzen, da auch hierbei der Gesichtspunkt einer ausreichenden Risikostreuung für die Kreditauslese der privaten Hypothekenbanken vorherrschend ist. Allerdings läßt sich hinsichtlich der Auswahl der Beleihungsobjekte eine starke Bevorzugung des Wohnungsbaues feststellen, dem eine Zurückhaltung in der Beleihung

Vgl. z. B. §§ 10 - 12 HBG

Wir legen hierbei die stückbezogenen Kosten pro Einzeldarlehen zugrunde.

gewerblicher, industrieller und landwirtschaftlicher Objekte gegenübersteht.¹⁾ Vornehmlich die Beleihung gewerblicher und industrieller Objekte beinhaltet erhöhte Risiken, denen jedoch auf der anderen Seite erhöhte Gewinnchancen in Form höherer Zinsmargen entsprechen.²⁾ Dem erwerbswirtschaftlichen Streben der privaten Hypothekenbanken wird hierbei insofern Rechnung getragen, als durch die bewußte Verringerung der mit erhöhten Risiken behafteten Kreditgeschäfte die Voraussetzung für einen langfristig erzielbaren Gewinn geschaffen wird, der auch in diesem Falle nicht auf den Extremfall der Gewinnmaximierung ausgerichtet ist.³⁾ Auf einer anderen Grundlage beruht der im Vergleich zu den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten geringere Anteil der privaten Hypothekenbanken an der Kommunalkreditgewährung. Zunächst sieht das Hypothekenbankgesetz die Kommunalkreditgewährung auch nach Fassung der fünften Novelle noch als Nebengeschäft an, denn "der Charakter der Hypothekenbanken als Pfandbriefinstitute im Sinne des § 1 sollte nicht dadurch verwässert werden, daß dem Hypotheken- und Pfandbriefgeschäft ein anderes Geschäft als gleichwertig zur Seite gestellt wurde".⁴⁾ Daneben spielt die Bevorzugung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute durch die Nachfrager nach reinen Kommunalkrediten eine besondere Rolle.

Den augenfälligsten Unterschied zu den Kriterien der Kreditauslese bei den privaten Hypothekenbanken finden wir im langfristigen Kreditgeschäft der Sparkassen. Die gesamte Geschäftspolitik der Sparkassen wird beherrscht von der gemeinnützigen Zielsetzung und dem Gründungsauftrag, wodurch auf die Kreditauslese dieser Institute von vornherein mehr oder weniger bindende Vorschriften einwirken. Als "Kreditinstitute für die breiten Schichten der Bevölkerung" dienen sie der "Befriedigung des örtlichen Kreditbedarfs", woraus (allerdings unseres Erachtens nach nicht zwingend) folgt, "daß die Sparkassenhypothek im Einzelfall ihrer Höhe nach eine kleinere oder mittlere Hypothek

1) Vgl. Ausführungen S. 17

2) Vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 780 f

3) Vgl. Ausführungen S. 37 f

4) Barlet-Karding-Fleischmann a.a.O., Anmerkung 5 zu § 5 Abs 1 Nr. 1, S. 69

darstellt, und daß Großhypotheken im allgemeinen im Sparkassenbereich seltener vorkommen."¹⁾ Naturgemäß spielen bei den Auslesekriterien der langfristigen Sparkassendarlehen Sicherheit und Ertragskraft der Objekte sowie die Bonität der Kreditnachfrager gleichfalls eine entscheidende Rolle, doch treten diese Gesichtspunkte zunächst hinter die durch Institution und Grundprinzipien geprägten Anforderungen zurück. Eindeutig fixiert ist das langfristige Kreditgeschäft der Sparkassen auf den räumlichen Bereich ihres Gewährträgers. Der Grundsatz der Ortsverbundenheit findet seinen Ausdruck in der Beschränkung des Kreditgeschäfts auf die Befriedigung des örtlichen Kreditbedarfs.²⁾ Gleichzeitig wird eine Art Vorauslese unter den Kreditnachfragern empfohlen, die in der Bevorzugung des Mittelstandes und der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise zu sehen ist. Die diesbezüglichen Vorschriften der Mustersatzungen erwähnen zwar lediglich die Berücksichtigung dieses Personenkreises für das Personalkreditgeschäft³⁾, werden in der Praxis jedoch auch auf das Realkreditgeschäft der Sparkassen ausgedehnt.⁴⁾ Schließlich äußert sich die gemeinnützige Zielsetzung der Sparkassen in einer Bevorzugung von Kleinkrediten, die ihre Begründung in einer möglichst breit gestreuten finanziellen Unterstützung sozial schwächerer Bevölkerungskreise und der erhöhten Sicherheit durch eine breite Risikostreuung findet.⁵⁾ Als bindend von diesen auf der Zielsetzung der Sparkassen beruhenden Auslesekriterien im langfristigen Kreditgeschäft kann allerdings nur die lokale Präferenz bezeichnet werden, da die beiden anderen Kriterien, Personenkreis und Kredithöhe, nicht in zwingenden Vorschriften der Mustersatzungen niedergelegt sind.

Institutionelle Gegebenheiten der Sparkassen können als Begründung dafür gelten, daß die Kommunalkreditgewährung dieser Institute im langfristigen Kreditgeschäft einen beachtlichen Umfang

Michaelis, Kurt a.a.O. S. 995

Vgl. § 2,2 und § 14 Hessische MuSa B und MuSa Rheinland-Pfalz

Vgl. § 14 der genannten Mustersatzungen

Vgl. Wilsdorf, Manfred a.a.O. S. 123

Vgl. derselbe, a.a.O. S. 126

einnimmt. Die Präferenzen für Darlehen an die öffentliche Hand finden ihren Ursprung in der Rechtsform dieser Institute sowie in der engen personellen Verflechtung mit ihren Gewährträgern. Hinsichtlich der Kreditarten im Realkreditgeschäft und der Auswahl der Beleihungsobjekte bestehen im Prinzip, wenn wir einer stärkeren Hinwendung der Sparkassen zu landwirtschaftlichen und gewerblichen bzw. industriellen Beleihungen zunächst nicht allzu viel Gewicht beimessen, auf den ersten Blick keine gravierenden Unterschiede. Unter Beachtung der genannten Unterschiede können wir bezüglich der Sparkassen allerdings eine im Vergleich zu den Hypothekenbanken höhere Risikobereitschaft (beispielsweise im langfristigen Industriekreditgeschäft) und, sofern wir eine Befolgung der satzungsmäßigen Zielsetzung unterstellen, möglicherweise entsprechend geringeres Gewinnstreben erkennen. Im übrigen bestehen bei den Auslesekriterien Sicherheit und Ertragskraft der Beleihungsobjekte sowie Bonität der Kreditnachfrager keine nennenswerten Unterschiede zwischen den genannten Institutsgruppen.

Die Kreditauslese der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten richtet sich ähnlich wie bei den Sparkassen stark nach dem jeweiligen Gründungsauftrag und der gemeinwirtschaftlichen Zielsetzung aus. Bezüglich des letzteren unterliegen die Kreditanstalten zum Teil einer unterschiedlichen Beurteilung. Die gemeinwirtschaftliche Zielsetzung der Girozentralen kommt darin zum Ausdruck, daß diese Institute regelmäßig in ihren Satzungen angewiesen werden, die Erzielung von Gewinnen nicht als Hauptzweck ihrer Geschäftstätigkeit zu betrachten.¹⁾ Demgegenüber werden die öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten zusammen mit den privaten Hypothekenbanken als "grundsätzlich erwerbswirtschaftlich orientiert" bezeichnet.²⁾ Der letztgenannten Auffassung können wir indessen nicht in vollem Umfang zustimmen. Wenn auch in nicht so starkem Maße ausgeprägt wie bei den Sparkassen und Girozentralen, wollen wir doch die öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten ebenfalls zu den gemeinwirtschaftlich orientierten Kreditinstituten rechnen.

¹⁾ Vgl. z. B. § 5 Abs 6 der Satzungen der Landesbank und Girozentrale Rheinland-Pfalz und der Hessischen Landesbank Girozentrale

²⁾ Vgl. Hagemüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd III, S. 303

Dafür spricht, daß sich in deren Satzungen ebenso Hinweise auf die gemeinwirtschaftliche Zielsetzung und auf den Ausschluss des Erwerbszweckes wie auf die Bevorzugung der "breiten Schichten des Volkes" finden lassen.¹⁾ Hinsichtlich der Kreditauslese gelten hierbei für alle Kreditanstalten weitgehend entsprechende Folgerungen, wenn auch in abgeschwächter Form, wie für die Sparkassen. Dies wird besonders deutlich an den lokalen Präferenzen, da die Kreditanstalten mit Ausnahme der beiden überregionalen Institute im Gegensatz zu den Hypothekenbanken nach dem Regionalprinzip arbeiten. Daneben spielt für die Kreditauslese der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten der jeweilige Gründungsauftrag eine besondere Rolle. Richtet sich der Gründungsauftrag auf die Betätigung in einem bestimmten Bereich des langfristigen Kreditgeschäfts, so ist dadurch gleichzeitig ein Kriterium der Kreditauslese vorgegeben, wie dies etwa bei einer Ausrichtung der Beleihungstätigkeit auf landwirtschaftliche Objekte oder einer Bevorzugung des sozialen Wohnungsbaues der Fall ist. Die umfangreiche Kreditgewährung der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten an die öffentliche Hand ist vorwiegend auf den starken Einfluß der öffentlichen Anteilseigner und Gewährträger zurückzuführen und wird dementsprechend teilweise in den Satzungen der Institute besonders betont.²⁾

Im übrigen gelten für die Kreditauslese der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten die gleichen betriebswirtschaftlichen Kriterien hinsichtlich Sicherheit und Ertrag, wie wir sie schon bei den Hypothekenbanken und Sparkassen feststellen konnten. Allerdings könnten wir auch hierbei wiederum vermuten, daß Renditeüberlegungen im allgemeinen nicht den gleichen Einfluß auf die Kreditauslese durch die Kreditanstalten auszuüben vermögen, wie dies bei den Hypothekenbanken im großen und ganzen zu beobachten ist. Unrentierliche Kleindarlehen beispielsweise werden von den Kreditanstalten möglicherweise weniger im Hinblick auf ihren Einfluß auf den Gesamterfolg gewährt, sondern unterliegen, sofern sich diese Annahme bestätigen läßt, dann der in den Satzungen meistens festgelegten

Vgl. z. B. § 1 Abs 1 und § 2 Abs 1 und 2 der Satzung der Deutschen Pfandbriefanstalt; Twiehaus, Uwe a.a.O. S. 88; Spelsberg, Paul a.a.O. S. 835

Vgl. z. B. § 6 Abs 1 Ziff II Nr. 1 der Satzung der Landesbank und Girozentrale Rheinland-Pfalz

gemeinnützigen Zielsetzung.

Wenden wir uns nunmehr der Untersuchung der zweiten Komponente der Kreditpolitik, der Ausgestaltung der Konditionen, zu. Unter dem Begriff Konditionen wollen wir die Festlegung der Aktivzinssätze und der Auszahlungskurse sowie die Tilgungs- oder Rückzahlungsbedingungen, die Kündbarkeit, Laufzeit und Auszahlungsmodi der Darlehen zusammenfassen. Die einzelnen Gestaltungsmöglichkeiten der Konditionen können sich einmal nach der Einstellung der Institute zum Gewinnstreben richten, wie etwa die Höhe der Kreditzinsen und der Auszahlungskurse, zum anderen hängen sie aber auch von institutionellen Gegebenheiten ab, die vornehmlich auf der Art der Mittelbeschaffung beruhen, wie Kündbarkeit, Tilgung und Laufzeit der Darlehen, ebenso aber wiederum die Auszahlungskurse, d. h. die Abschläge von den nominellen Darlehensbeträgen, und die Zinssätze.

Zinssätze und Auszahlungskurse der langfristigen Darlehen werden zunächst von der Art und von den Kosten der Mittelbeschaffung maßgeblich beeinflusst. Zu diesen jeweiligen wert- und betriebsbedingten Kosten treten die betriebsbedingten Kosten des Kreditgeschäfts, die ebenso in den Darlehenskonditionen zu berücksichtigen sind. Schließlich erfolgt hierauf ein Zuschlag, der den Gewinnanteil für das einzelne Darlehensgeschäft enthält. Wir wollen uns an dieser Stelle auf die Untersuchung des Gewinnzuschlags beschränken, da wir auf die Kosten des langfristigen Kreditgeschäfts im folgenden Teil dieses Abschnittes nochmals zurückkommen werden. Ein derartiger Gewinnzuschlag kann zunächst in der laufenden Zinsmarge, der Differenz zwischen Aktiv- und Passivzinssätzen enthalten sein. Daneben kann ein Gewinnanteil in der einmaligen Marge enthalten sein, die sich bei den Pfandbriefinstituten aus der Differenz zwischen den Nettoverkaufserlösen der Schuldverschreibungen und der effektiven Darlehensauszahlung und bei den Sparkassen aus dem Abschlag auf den nominellen Darlehensbetrag ergibt. Gehen wir von der jeweils bei den verschiedenen Institutsgruppen vorhandenen Einstellung zum Gewinnstreben aus, so mußte sich hinsichtlich der in den genannten Margen enthaltenen Gewinnanteile vermuten lassen, daß diese

bei den privaten Hypothekenbanken merklich größer sind als bei den Sparkassen und öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten. Die privaten Hypothekenbanken sind als erwerbswirtschaftlich orientierte Kreditinstitute bestrebt, aus ihrer Geschäftstätigkeit einen langfristig erzielbaren Gewinn zu erwirtschaften. Dieser Gewinn dient einmal der Ausschüttung einer Dividende auf das Aktienkapital, zum anderen der Verstärkung der Eigenkapitalbasis durch Zuführung von Gewinnanteilen zu den Rücklagen. Letzteres gilt indessen in gleicher Weise für die Sparkassen und Kreditanstalten, die ebenfalls in vergleichbarem Umfang auf die Bildung von Rücklagen angewiesen sind.¹⁾ Hinsichtlich der beabsichtigten Erzielung und Verwendung dieses Teiles des Gewinns, der der Rücklagenbildung dient, vermögen wir demzufolge keinen bedeutsamen Unterschied zwischen den hier untersuchten Institutsgruppen festzustellen. Daraus können wir aber auch darauf schließen, daß dieser Bestandteil des Gewinns, der sich aus den laufenden oder auch einzelnen Margen ergibt, in den Zinssätzen oder Auszahlungskursen der langfristigen Darlehen aller hier berücksichtigten Institutsgruppen gleichermaßen enthalten ist, wobei wir infolge des Fehlens zahlenmäßiger Angaben allerdings keine Rückschlüsse auf die jeweilige absolute Höhe dieses Bestandteiles ziehen können. Der Ansicht, daß sich die zur Rücklagenbildung erforderlichen Überschüsse beispielsweise der Sparkassen alleine aus einem "nicht gebrauchten Risikozuschlag, aus Wertberichtigungen, Rückstellungen und aus der Wertstellung der Spareinlagen"²⁾ ergeben, vermögen wir nicht in vollem Umfange zuzustimmen.³⁾ Unterschiedliche Höhen der

Vgl. Ausführungen S. 56 ff

Barocka, Egon: Kommunalkredit ..., a.a.O. S. 460

"Rückstellungen dienen der Erfassung von Aufwendungen und Verlusten, die am Bilanzstichtag dem Grunde, aber nicht der Höhe nach bekannt sind, oder von Verbindlichkeiten und Lasten, die am Bilanzstichtage bereits bestehen, sich nach dem Betrag und der Fälligkeit aber nicht genau bestimmen lassen." (Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd III, S. 98) Einzelwertberichtigungen sollen den akuten Risiken hinsichtlich der Kapital- und Zinsforderungen Rechnung tragen, während Sammelwertberichtigungen latenten Risiken, die den Forderungen innewohnen, begegnen sollen (vgl. derselbe, a.a.O. S. 111 und 114). Beide bilanztaktischen Maßnahmen führen zur Minderung eines bilanziellen, also bereits vorhandenen Gewinnes und können, sofern der Grund ihrer Bildung wegfällt, stille Rücklagen darstellen, deren spätere Auflösung dann allerdings wiederum zur Erhöhung des bilanziellen Gewinns ausweises führt. Beide Maßnahmen stellen also Möglichkeiten einer bilanzmäßigen Gewinnverlagerung dar, nicht indessen eine Möglichkeit zur Gewinn-

Zins- und Einzelmargen müssen demnach auf unterschiedlich kalkulierten Höhen des Gewinnbestanteiles beruhen, der als jährlicher Reingewinn zur Ausschüttung gelangen soll. Wie bereits erwähnt, erhebt sich für die privaten Hypothekenbanken eine Dividendenverpflichtung, die die Kalkulation eines entsprechenden Gewinnanteils in den Darlehenskonditionen erforderlich macht. Ein hiermit vergleichbarer Sachverhalt ergibt sich für die Mehrzahl der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten, die das von den öffentlichen Anteilseignern zur Verfügung gestellte Dotationskapital verzinsen müssen. Einzig für die Sparkassen besteht keine Verpflichtung zur Verzinsung von Eigenkapitalbestandteilen, obgleich auch hier die Satzungen die Ausschüttung von Teilen des Reingewinns bei Eintritt bestimmter Voraussetzungen vorsehen.¹⁾ Ein Gewinnverzicht der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute könnte sich demzufolge nur auf diese letztgenannten Gewinnanteile beziehen, die alleine eine Ausschüttung oder eine Verzinsung des Dotationskapitals betreffen. Die Erzielung eines entsprechenden Reingewinns muß aber notgedrungen von den Kreditinstituten angestrebt werden, wenn eine Verzinsung des Dotationskapitals oder Ausschüttungen gefordert oder zumindest erwartet werden. Es ist deshalb unseres Erachtens nach falsch, wenn behauptet wird "Verzinsung des Unternehmerkapitals und Unternehmergewinn sind keine Kalkulationsfaktoren für die betriebliche Preisbildung bei den öffentlichen Instituten."²⁾ Wir sind vielmehr der Ansicht, daß auch bei den öffentlichen Instituten, möglicherweise mit einigen Ausnahmen insbesondere im Bereich der Sparkassen, im Regelfall entsprechende Gewinnanteile in den Zinssätzen und Auszahlungskursen

erzielung. Berechtigt erscheint die oben zitierte Ansicht allerdings hinsichtlich der Erzielung von Wertstellungsgewinnen, die sich aus einer vorzeitigen Wertstellung von Sollzinsen und einer späteren Wertstellung von Habenzinsen ergibt. Die Berechnung von Risikozuschlägen schließlich schlägt sich im langfristigen Kreditgeschäft in gleicher Weise wie die Berücksichtigung eines Gewinnzuschlages in einer Erhöhung der Zinsmarge nieder. Zu hoch angesetzte und nicht gebrauchte Risikozuschläge sind demnach nicht anders zu beurteilen als Gewinnzuschläge, die lediglich unter anderer Bezeichnung die Zinsmarge erhöhen.

1) Vgl. z. B. § 38 der Musterstatuten für Rheinland-Pfalz und Hessen (B)

2) Düvel, Carl: Zur Konkurrenzlage im Realkredit, in ZfK 1962, S. 826 ff, hier S. 827

berücksichtigt werden, die in den Margen über einen rein kostendeckenden Teil hinaus enthalten sind. Dem steht nicht entgegen, daß von den öffentlichen Instituten möglicherweise in größerem Maße unrentierliche Geschäfte durchgeführt werden, als dies bei den privaten Hypothekenbanken der Fall ist. Die gemeinnützige Zielsetzung der öffentlichen Institute dürfte hierbei darin zu erblicken sein, daß ein angemessener Gewinn oder auch ein Gewinn überhaupt nicht in jedem Einzelfalle erzielt werden muß, sondern Verluste bei einigen Geschäften durch die Gewinne bei anderen aufgefangen werden. Zudem gilt hier im Prinzip das gleiche, was wir bereits für die privaten Hypothekenbanken feststellen konnten, daß die Übernahme von auf kurze Sicht unrentablen Geschäften auf lange Sicht durch ihre Beziehung zu anderen rentablen Geschäften durchaus zum Gesamterfolg beitragen kann.

Beziehen wir das Ergebnis dieser Überlegungen nunmehr auf die Ausgestaltung der Konditionen, so läßt sich die Feststellung treffen, daß hinsichtlich einer Festsetzung der Zinssätze und der Auszahlungskurse in Abhängigkeit von geschäftspolitischen Grundprinzipien, hier der Einstellung zum Gewinnstreben, zwischen den Sparkassen und Kreditanstalten einerseits und den Hypothekenbanken andererseits keine grundsätzlichen Unterschiede bestehen müssen. Unterschiede, die sich aus der absoluten Höhe der Gewinnanteile in den laufenden oder einzelnen Margen ergeben, ändern an dieser Feststellung im Prinzip nichts. Sie dürften, sofern sich derartige Unterschiede in der Praxis überhaupt beobachten lassen, darauf zurückzuführen sein, daß die Dividendenverpflichtung der privaten Hypothekenbanken die Erzielung eines relativ höheren Reingewinns erforderlich macht als die Verzinsungspflicht oder die Ausschüttungserwartungen bei den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten.

Bemerkenswerte Unterschiede dagegen lassen sich hinsichtlich der Ausgestaltung der Kreditkonditionen dann feststellen, wenn diese Komponente der Kreditpolitik in Abhängigkeit von institutionellen Gegebenheiten betrachtet wird. Berücksichtigen wir dabei vornehmlich die Arten der Mittelbeschaffung, so läßt

sich eine bedeutsame Abweichung der Sparkassendarlehen von den langfristigen Krediten der Pfandbriefinstitute zunächst hinsichtlich der Kündbarkeit und damit der Laufzeit erkennen. Diese Abweichungen ergeben sich für die als gebräuchlichste Form des Realkreditgeschäfts vorherrschenden Tilgungshypothesen, spielen dagegen bei Fest- oder Fälligkeitsdarlehen regelmäßig keine Rolle. Bei den von den Pfandbriefinstituten in Form von Tilgungsdarlehen gewährten langfristigen Krediten wird von seiten der Institute auf ein ordentliches Kündigungsrecht verzichtet. Dies ergibt sich für die privaten Hypothekenbanken zwingend aus § 19 HBG, wobei den Banken allerdings ein außerordentliches Kündigungsrecht in den Fällen zugestanden wird, in denen die Sicherheit der Hypothek gefährdende Gründe, wie etwa eine Verschlechterung des Grundstücks oder des mithaftenden Zubehörs sowie Gründe, die im Verhalten des Schuldners selbst liegen, eine Kündigung rechtfertigen.¹⁾ Für die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten gelten keine vergleichbaren gesetzlichen Regelungen, doch sind entsprechend Bestimmungen vielfach in den Satzungen niedergelegt oder werden allgemein in der Praxis auch ohne bindende Vorschriften nach dem Vorbild des Hypothekenbankgesetzes gehandhabt.²⁾ Umgekehrt dagegen darf ein Kündigungsrecht der Darlehensnehmer nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, doch wird in den Darlehensverträgen normalerweise eine für den Darlehensnehmer bindende Unkündbarkeitsfrist vereinbart, die nach § 18,2 HBG bei den privaten Hypothekenbanken einen Zeitraum von zehn Jahren nicht überschreiten darf. Der Grund hierfür ist darin zu sehen, daß die Pfandbriefinstitute ihren Schuldverschreibungsgläubigen gegenüber die Verpflichtung übernehmen, eine beabsichtigte Kündigung ihrer Emissionen nicht vor Ablauf einer entsprechenden Zeitspanne auszusprechen.

Den Sparkassen steht nach den Kreditverträgen nahezu ausnahmslos ein ordentliches Kündigungsrecht zu, welches den Instituten die Möglichkeit gibt, durch Kündigung nach einer vereinbarten

1) Vgl. Barlet-Karding-Fleischmann, a.a.O., Anmerkung 7 zu § 19, S. 138

2) Vgl. z. B. § 12 Abs 2 der Satzung der Deutschen Pfandbriefanstalt Steffan, Franz a.a.O. S. 55; Spelsberg, Paul a.a.O. S. 909

Frist von normalerweise drei Monaten die Darlehen zur Rückzahlung fällig zu stellen.¹⁾ Die Sparkassen werden hierzu aus Liquiditätsmäßigen Gründen gezwungen, die auf der Besonderheit der langfristigen Sparkassenkredite beruht, sich aus Spareinlagen zu refinanzieren. Da die Sparkassen nicht über unkündbare Einlagen verfügen, können sie notwendigerweise nicht auf einen Kündigungsvorbehalt im langfristigen Kreditgeschäft verzichten, der bei einer Refinanzierung mit den seitens der Inhaber unkündbaren Schuldverschreibungen verständlicherweise nicht erforderlich ist. Auf diese Weise behalten sich die Sparkassen die Möglichkeit vor, in Krisenzeiten einem Einlagenabzug auch von ungewöhnlichen Ausmaßen begegnen zu können. Diesem Kündigungsvorbehalt der Sparkassen dürfte zwar in der Praxis keine allzu große Bedeutung beigemessen werden, doch hat er im Prinzip zur Folge, daß die effektiven Laufzeiten der Darlehen von den ursprünglich vereinbarten erheblich abweichen können. Vom Standpunkt der Darlehensnehmer gesehen müssen somit die langfristigen Sparkassendarlehen eine, wenn auch praktisch wenig bedeutende, Unsicherheit hinsichtlich der materiellen Überlassungsdauer aufweisen. Auf dieser Grundlage wird beispielsweise die Forderung erhoben, "typisch langfristige Investitionen nur in sehr beschränktem Umfang mittels Sparkassenkrediten (zu) finanzieren."²⁾

Vergleichbar mit diesem Sachverhalt ist die Ausstattung der langfristigen Sparkassenkredite mit einer Zinsgleitklausel. Die Darlehen der Pfandbriefinstitute werden allgemein auf der Grundlage einer Schuldverschreibungsemission eines einheitlichen Zinssatzes gewährt, der mit Ausnahme von Konversionen oder Amortierungen über die gesamte Laufzeit konstant bleibt. Bei einer Änderung der Kapitalmarktzinsen ergibt sich daher für die Pfandbriefinstitute keine Notwendigkeit, bei bereits zugesagten oder ausgezahlten Darlehen eine Anpassung der Kreditzinssätze vorzunehmen. Dementsprechend können die Pfandbriefinstitute eine Konstanz der Darlehenszinssätze, die sich im

Vgl. Schaarschmidt, Wilhelm: Die Sparkassenkredite, 4. Auflage, Stuttgart 1960, Ziffer 671, S. 243

Mössner, Karl Eugen, ... Bodenkreditsystem, a.a.O. S. 24

übrigen auch aus Mischzinsen von Emissionen unterschiedlicher Zinstypen ergeben können,¹⁾ für die gesamte Dauer der Laufzeit garantieren. Die Art der Darlehensrefinanzierung durch die Sparkassen bedingt demgegenüber, daß diesen Darlehen ein in seiner Höhe, Zusammensetzung und Verzinsung schwankender Bestand an Spareinlagen gegenübersteht. Änderungen der Spareinlagenzinsen, die eine gewisse Höhe überschreiten, müssen demzufolge zwangsläufig zu gleichgerichteten Korrekturen bei den Darlehenszinssätzen führen.²⁾ Um eine Zinskorrektur bei den Darlehensbeständen durchführen zu können, ohne dabei den Weg einer ordentlichen Kündigung beschreiten zu müssen, wird in den Darlehensverträgen eine derartige Möglichkeit in Form einer Zinsgleitklausel vorgesehen.³⁾ Bei einer Beurteilung der Zinsgleitklausel wiederum vom Standpunkt der Kreditnachfrager muß dies als zusätzlicher Unsicherheitsfaktor gewertet werden. Je nach der Zinsentwicklung können sich derartige Korrekturen zwar auch zugunsten der Kreditnehmer auswirken, doch darf generell nicht außer acht gelassen werden, daß die Kreditzinsen als Kostenfaktoren in die Kalkulationen der Darlehensnehmer eingehen, die nicht in jedem Falle, wie beispielsweise bei Wohnungsbaudarlehen, durch den Einbau von Zinsgleitklauseln in die Mietverträge⁴⁾ den veränderten Kalkulationsgrundlagen angeglichen werden können. Nicht zuletzt aus diesem

- 1) Vgl. Schmitz-Morkramer, Carl: Das Ausleihungsgeschäft der privaten Hypothekenbanken, in: DfK 1961, S. 443 ff, hier S. 447
- 2) Zeitweise wurden derartige Zinskorrekturen erst dann vorgenommen, wenn sich die Spareinlagenzinsen um 1 bis 1,5 Prozent verändert hatten. Vgl. Franken, Ernst: Das Hypothekengeschäft der öffentlichen Sparkassen, in: DfK 1961, S. 459 ff, hier S. 460
- 3) Zinsgleitklausel ebenso wie Kündigungsvorbehalt werden beispielsweise in dem Muster für die Bereitstellung einer Breifhypothek wie folgt verwendet: I Ziff 2: "... Die Gläubigerin ist berechtigt, im Falle einer künftig eintretenden Änderung der von den öffentlichen Sparkassen für Hypothekendarlehen allgemein in Ansatz gebrachten Zinsen den Zinssatz mit sofortiger Wirkung durch Erklärung gegenüber dem Schuldner zu senken oder zu erhöhen. ... Der Schuldner stimmt einer etwaigen Zinsänderung im voraus unwiderruflich zu.
Ziff 6: Das Darlehen kann beiderseits mit einer Frist von drei Monaten zum Ende eines jeden Kalendervierteljahres gekündigt werden." Abgedruckt bei Falter, Manuel: Die Praxis des Kreditgeschäfts bei Sparkassen und anderen Kreditinstituten, 5. Auflage Stuttgart 1962, S. 233
- 4) Vgl. Brestel, Heinz: "teure" und "billige" Sparkassen, in: FAZ vom 12. 8. 1966, S. 13

Grunde ist erklärlich, weshalb ein großer Teil der Kreditnachfrager langfristige Kredite der Pfandbriefinstitute den vielfach zu günstigeren Bedingungen angebotenen Sparkassendarlehen vorziehen, da die ersteren neben der Unkündbarkeit einen auf die Dauer der Kreditlaufzeit gleichbleibenden Zinssatz zu garantieren vermögen. Ausnahmen von der genannten Konditionenfestsetzung der Sparkassen beschränken sich auf einen eng begrenzten Teil des Darlehensbestandes, der, vergleichbar mit der Konstruktion der Festhypotheken, eine fünf- bis zehnjährige Zinsfestlegung bei anschließend neu zu gewährenden Darlehen zum Gegenstand hat.¹⁾ Auch wird darauf hingewiesen, daß große Sparkassen bereits dazu übergegangen seien, bei Tilgungshypotheken Unkündbarkeit und Unveränderlichkeit der Darlehenskonditionen für mindestens zehn Jahre zu garantieren, um so den Wettbewerbsvorteil der Pfandbriefinstitute, der sich in einem höheren Maß an Sicherheit für die Kreditnachfrager ausdrückt, auszugleichen.²⁾

Auszahlungs- und Tilgungsbedingungen der langfristigen Kredite weisen bei den verschiedenen Institutsgruppen keine nennenswerten Abweichungen auf. Institutionell bedingte Unterschiede dagegen ergeben sich bezüglich der Berechnung von Bereitstellungszinsen, die von den Pfandbriefinstituten nahezu ausnahmslos und von den Sparkassen zum Teil erhoben werden. Die Notwendigkeit zur Erhebung von Bereitstellungszinsen ergibt sich für die Pfandbriefinstitute daraus, daß die Darlehen bereits bei der Zusage refinanziert werden, die Voraussetzungen zur endgültigen Auszahlung dagegen oft erst nach Monaten oder gar Jahren eintreten.³⁾ Vom Zeitpunkt der Darlehenszusage an sind

Vgl. Franken, Ernst a.a.O. S. 461

Vgl. Dobrinski, Werner a.a.O. S. 227

Dies gilt beispielsweise für die Finanzierung von Wohnungsneubauten, bei denen Teilvalutierungen nach dem Baufortschritt zwar üblich sind, eine Vollvalutierung aber erst nach Bezugsfertigstellung erfolgt. Die Möglichkeit, durch den Einbau von Kursgleitklauseln in die Darlehensverträge mit der Refinanzierung bis zur Auszahlung der Darlehen warten zu können, um so die Berechnung von Bereitstellungszinsen zu vermeiden (vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 784), stellt eine Ausnahme der sonst bei den Pfandbriefinstituten üblichen Refinanzierungspraxis dar und wird deshalb von uns nicht weiter berücksichtigt.

für die in Umlauf gebrachten Schuldverschreibungen Zinsen zu zahlen, denen beträchtlich geringere Zinserträge etwa in Form einer vorübergehenden Anlage der Gegenwerte bei anderen Kreditinstituten bis zum Zeitpunkt der Auszahlung gegenüberstehen. Die Differenz zwischen diesen beiden Zinssätzen, die mit den Schwankungen der Geld- und Kapitalmarktzinsen variiert, wird den Pfandbriefinstituten in Form der Bereitstellungsinsen von den Darlehensnehmern vergütet. Für die Sparkassen erhebt sich demgegenüber aus ihrer hiervon abweichenden Refinanzierungsmethode nicht die gleiche Notwendigkeit, die Vergütung von Bereitstellungsinsen zu fordern, da eine endgültige Refinanzierung der Darlehen erst zum Zeitpunkt der Auszahlung erforderlich wird. Daher wird vielfach von den Sparkassen lediglich eine einmalige Bereitstellungsprovision erhoben, die einen Teil der bei der Mittelbeschaffung anfallenden betriebsbedingten Kosten decken soll. Darüber hinaus wird jedoch in manchen Fällen eine laufende Bereitstellungsprovision bis zum Zeitpunkt der Auszahlung der Darlehen erhoben, die den Bereitstellungsinsen der Pfandbriefinstitute entspricht. Für diejenigen Sparkassen, die auf die Erhebung einer laufenden Bereitstellungsprovision verzichten, gilt die Überlegung, "daß die für die Hypothekenavalutierung bereitzuhaltenden Mittel als gestaffelte Geldanlagen eine vorübergehend ausreichende Rendite erbringen und sowieso im Rahmen des Gesamtgeschäfts stets größere Liquiditätsreserven unterhalten werden müssen."¹⁾ Bezogen auf den Teil der Sparkassen, der auf die Vergütung einer laufenden Bereitstellungsprovision nicht verzichtet, liegt demzufolge der Schluß nahe, daß dies aus einer mangelhaften Anlage- und Liquiditätsdisposition oder, was uns wahrscheinlicher zu sein scheint, vorwiegend aus erwerbswirtschaftlichen Gründen erfolgt, der keine derjenigen der Pfandbriefinstitute vergleichbare Notwendigkeit entspricht.

¹⁾ Franken, Ernst a.a.O. S. 462

Eine Zusammenfassung der bisherigen Überlegungen ergibt, daß Unterschiede in der Kreditpolitik der hier untersuchten Kreditinstitute vor allem aus unterschiedlichen institutionellen Eigenheiten und dabei vornehmlich den Arten der Mittelbeschaffung resultieren. Im Hinblick auf die Kreditauslese als der ersten Komponente der Kreditpolitik bestehen zwar vielfach graduelle, jedoch im allgemeinen keine prinzipiellen Abweichungen zwischen den Institutsgruppen, wobei die ersteren, wie etwa in bezug auf die Einzelkredithöhen, die Risikobereitschaft, die Auswahl der Belehnungsobjekte und Darlehensnehmer oder die lokalen Präferenzen, wiederum in engem Zusammenhang mit den institutionellen Gegebenheiten der Kreditinstitute zu sehen sind. Für die zweite Komponente der Kreditpolitik, die Ausgestaltung der Konditionen, und zwar zunächst in Abhängigkeit von der Einstellung zum Gewinnstreben, gilt dies in vergleichbarer Weise, wogegen die unterschiedlichen Arten der Mittelbeschaffung zu erheblichen Abweichungen in der Konditionenfestsetzung führen können. Während die Berücksichtigung eines Gewinnzuschlages in den Darlehenskonditionen aller hier untersuchten Kreditinstitute festzustellen sein dürfte, ergeben sich hinsichtlich der Höhe und Konstanz der Zinssätze, der Höhe der Auszahlungskurse sowie der Kündbarkeit und Laufzeit der langfristigen Darlehen bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Pfandbriefinstituten und den Sparkassen.

Hatten wir bisher die Kreditpolitik der im langfristigen Kreditgeschäft tätigen Institutsgruppen in Abhängigkeit von institutionellen Gegebenheiten und prinzipiellen Zielsetzungen untersucht, so wollen wir uns nunmehr der Frage zuwenden, welche Bedeutung staatlichen Einflußmaßnahmen auf die Kreditpolitik dieser Institute zukommt. Als Form einer quantitativen Beschränkung der Kreditpolitik ist zunächst die bereits mehrfach erwähnte Begrenzung

des Kreditvolumens bei den verschiedenen Institutsgruppen zu nennen.¹⁾ Sehen wir dieses Problem unabhängig von den Möglichkeiten und Grenzen der Mittelbeschaffung, so bewirkt die gesetzlich weitgehend normierte Real- und Kommunalkreditkapazität bei den privaten Hypothekenbanken ebenso wie das von der Grundsatzregelung begrenzte Kreditvolumen bei den Sparkassen und öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten eine Einschränkung der institutionellen Kreditpolitik derart, daß eine Kreditmengenplanung der Kreditinstitute im langfristigen Kreditgeschäft sich auf kurze Sicht nur innerhalb der vorgegebenen Grenzen bewegen kann. Dabei handelt es sich zwar nicht um eine starre und unbeeinflussbare Grenzziehung, da auf lange Sicht die Kapazitätsgrenzen Veränderungen unterworfen sind, die der Entwicklung der Eigenkapitalbestände der Kreditinstitute folgen, doch dürfte jedenfalls eine Begrenzung des Kreditvolumens, die auf außerökonomischen Einflüssen beruht, zu einer Minderung der kreditpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten als Instrument des Leistungswettbewerbs führen. Die beispielsweise verschiedentlich für die privaten Hypothekenbanken vorgenommenen Änderungen der Umlaufgrenzen, obwohl dies primär aus wirtschaftspolitischen Gründen erfolgte, ebenso wie die hieran gemessene Angleichung der entsprechenden Bestimmungen für Sparkassen und öffentlich-rechtliche Kreditanstalten lassen erkennen, welche wettbewerbspolitische Bedeutung diesem Einflußinstrument des Staates beizumessen ist. Wir wollen diesen Zusammenhang jedoch nicht weiter untersuchen, da er für uns insofern seine Bedeutung verloren hat, als durch die weitgehende Übereinstimmung der für die verschiedenen Institutsgruppen geltenden Regelungen die Konkurrenten im Prinzip gleichermaßen betroffen werden, die zu früheren Zeiten bestehenden Wettbewerbsungleichheiten damit auf diesem Gebiet beseitigt worden sind. Darüber hinaus findet

¹⁾ Vgl. Ausführungen S. 51 bis 53 und insbesondere S. 59 bis 64

auf das langfristige Kreditgeschäft der Sparkassen, Girozentralen, Staats- und Landesbanken auch Grundsatz II der Grundsätze über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute Anwendung. Dieser Grundsatz beschränkt die langfristigen Anlagen der Kreditinstitute auf den Umfang der dort einzeln aufgezählten langfristigen Finanzierungsmittel, der somit die Kreditkapazität im Gegensatz zu Grundsatz I nicht in Abhängigkeit vom Eigenkapital, sondern von den finanziellen Möglichkeiten begrenzt. Hiermit vergleichbar ist die wohl für die Sparkassen einschneidendste Einflußnahme auf die Kapazität im langfristigen Kreditgeschäft, die die Verwendung der Spareinlagen im Realkreditgeschäft auf 50 % und die Gewährung von langfristigen Kommunaldarlehen auf 15 % der gesamten Einlagen beschränkt. Diese Bestimmungen unterscheiden sich von dem obengenannten Grundsatz I wesensmäßig nicht in den Auswirkungen, sondern lediglich in der Beeinflussungsmethode, so daß die Kreditkapazität der letztgenannten Institute in mehrfacher Art eingeschränkt wird. Hinsichtlich ihrer Auswirkungen in der Praxis dürfte vornehmlich die Regelung des Grundsatzes II von Bedeutung sein, was sich daraus entnehmen läßt, daß im Zuge der Restriktionsmaßnahmen der Bundesbank im Jahre 1965 "immer mehr Sparkassen ... an die Grenze des Liquiditätsgrundsatzes II (stießen)".¹⁾

Eine Beeinflussung des langfristigen Kreditgeschäfts durch vom Staat vorgegebene Bedingungen äußert sich nicht nur in der Begrenzung der Kreditkapazität, sondern auch darin, daß mit Hilfe qualitativer Anforderungen ein Einfluß auf die Kreditpolitik genommen wird. Qualitativen Anforderungen entspricht vornehmlich die Bedingung der Deckungskongruenz sowie die Beschränkung der Kreditgewährung auf den erststelligen Bereich oder auf einen räumlichen Bereich. Während die erstgenannte Anforderung keine Bedeutung für das langfristige Kreditgeschäft der Sparkassen besitzt, spielt die letztgenannte keine Rolle für die privaten Hypothekenbanken. Derartige qualitative Anforderungen an das langfristige Kreditgeschäft sind in ihren Auswirkungen einer Begrenzung des Kreditvolumens durchaus vergleichbar. Um als erstes auf das Prinzip der Deckungskongruenz

1. Deutscher Sparkassen- und Giroverband a.a.O. S. 40

zurückzukommen, so bedeutet diese Forderung, daß der Schuldverschreibungsumlauf der Pfandbriefinstitute stets durch entsprechende Hypothekar- und Kommunalدارlehen gedeckt sein muß. Lassen wir zunächst die Möglichkeiten der Ersatzdeckung außer Betracht, so wird infolge des Deckungsprinzips der Umfang des Passivgeschäfts durch den Umfang des Aktivgeschäfts begrenzt. Sofern wir weiter davon ausgehen, daß andere Finanzierungsmöglichkeiten außer dem Verkauf von Schuldverschreibungen nicht bestehen, so ist hierdurch gleichzeitig der höchstmögliche Umfang des Aktivgeschäfts bestimmt, die Kapazität im langfristigen Kreditgeschäft dem Umfang des Mittelaufkommens entsprechend festgelegt. In der Praxis allerdings sind für die Pfandbriefinstitute sowohl die Möglichkeiten der Ersatzdeckung als auch andere Finanzierungsmöglichkeiten vorhanden, so daß eine allzu starre Normierung der Kongruenz von Aktiv- und Passivgeschäft vermieden wird, doch bestehen zwischen öffentlichen und privaten Pfandbriefinstituten einige bemerkenswerte Unterschiede hinsichtlich der Fassung und Auswirkungen der gesetzlichen Bestimmungen.

Übereinstimmend fordern zunächst § 6 Abs 1 HBG und § 2 Abs 1 ÖffPfG, daß der Gesamtbetrag der in Umlauf befindlichen Pfandbriefe in Höhe des Nennwertes jederzeit durch Hypotheken von mindestens gleicher Höhe und mindestens gleichem Zinsertrag gedeckt sein muß. Analoge Bestimmungen gelten für den Umlauf an Kommunalobligationen hinsichtlich der Kommunalدارlehen nach § 41 Abs 1 HBG und § 7 Abs 1 ÖffPfG. Unter dem Gesichtspunkt des Gläubigerschutzes wird hier mit anderen Worten gefordert, daß den Verbindlichkeiten der Pfandbriefinstitute jederzeit Forderungen mit entsprechender Sicherheit und entsprechendem Zinsertrag gegenüberstehen. Hierbei gelten für die privaten Hypothekenbanken wesentlich strengere Maßstäbe als für die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten, da nach den §§ 10 - 12 HBG die zur Deckung bestimmten Hypothekendarlehen der ersteren gewissen Erfordernissen genügen müssen, die das "Öffentliche Pfandbriefgesetz" den Kreditanstalten nicht vorschreibt. Dabei handelt es sich im wesentlichen um die Beschränkung der Darlehensgewährung auf erststellige Hypotheken und um die Fest-

setzung der Beleihungsgrenze auf nicht mehr als drei Fünftel des Beleihungswertes eines Objektes. Demzufolge ergibt sich für die Kreditanstalten die Möglichkeit, auch nachstellige Hypotheken als Deckungswerte für die Emission von Pfandbriefen heranzusiehen, sofern nicht die Satzungen einzelner Institute diesbezüglich einschränkende Bestimmungen enthalten.¹⁾ Im Vergleich zu den privaten Hypothekenbanken besitzen somit die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten umfangreichere Möglichkeiten hinsichtlich ihrer Kreditpolitik, da im Hypothekarkreditgeschäft eine Kreditauslese der ersteren sich zwingend auf den erststelligen Bereich beschränken muß, wenn den Forderungen der Deckungsvorschriften für die umlaufenden Pfandbriefe entsprochen werden soll.²⁾ In diesem Zusammenhang ist auch auf die Verwendung anderer Finanzierungsmittel hinzuweisen, die eine Vergrößerung des Kreditvolumens unabhängig von Schuldverschreibungsemissionen gestatten. Nehmen wir als Beispiel die Aufnahme von Globaldarlehen, so besteht die hiermit verbundene Möglichkeit zur Ausdehnung des Kreditvolumens, wiederum ohne Berücksichtigung anderweitiger satzungsmäßiger Vorschriften, für die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten unabhängig vom Emissionsvolumen, wogegen bei den privaten Hypothekenbanken eine Einbeziehung der aufgenommenen Globaldarlehen in die Umlaufgrenze für Schuldverschreibungen erfolgt.³⁾ Dieser Sachverhalt sollte jedoch nicht überbewertet werden, da das Kreditvolumen der Kreditanstalten, soweit es sich um langfristige Objektkredite handelt, in entsprechender Weise unabhängig von der Finanzierungsart durch Grundsatz I begrenzt wird.

Darlehen, denen noch nicht fertiggestellte Beleihungsobjekte zugrunde liegen, sind nicht deckungsfähig, da eine Eintragung der Hypotheken in das Deckungsregister erst nach Fertigstellung der Objekte erfolgt. Für die zum Zeitpunkt der Darlehenszusage in Umlauf gebrachten Pfandbriefe, denen also keine deckungsfähigen Hypotheken gegenüberstehen, müssen deshalb vorüberge-

Vgl. Barocka, Egon: Industriedarlehen aus Pfandbriefverkäufen? in: ZfK 1960, S. 590 ff, hier S. 591; derselbe: Kommunalkredit ... a.a.O. S. 373

Hierin kann jedoch unseres Erachtens kein entscheidender Wettbewerbsvorteil der Kreditanstalten gegenüber den Hypothekenbanken gesehen werden. Vgl. Ausführungen S. 134 f

Vgl. Ausführungen S. 81

hend andere Deckungswerte als sogenannte primäre Ersatzdeckung eingesetzt werden.¹⁾ Dies gilt in ähnlicher Weise für Pfandbriefe, deren ursprüngliche hypothekarische Deckung durch vorzeitige Darlehensrückzahlungen fortgefallen ist, die daher durch den Einsatz einer sogenannten sekundären Ersatzdeckung gesichert werden. Die Möglichkeiten und Grenzen der Ersatzdeckung, die seit dem 1. 1. 1966 auf höchstens 10 % des Pfandbriefumlaufs festgesetzt ist, weisen bei Hypothekenbanken und Kreditanstalten keine für uns bedeutsamen Unterschiede auf. Hier ist jedoch auf die Verschiedenartigkeit der Situation gegenüber den Sparkassen hinzuweisen. Für die Sparkassen gelten verständlicherweise infolge ihrer andersgearteten Refinanzierung keine Vorschriften hinsichtlich der Deckungskongruenz von Aktiv- und Passivgeschäft. Die beispielsweise bei der Finanzierung von Neubauten von den Pfandbriefinstituten zum Zeitpunkt der Zusage verkauften Pfandbriefe müssen infolge des Fehlens deckungsfähiger Hypotheken bis zur Fertigstellung der Objekte durch eine primäre Ersatzdeckung gedeckt werden. Abgesehen von möglichen Rentabilitätseinbußen bedeutet eine Einschränkung der Ersatzdeckungsobergrenze auf 10 % des Pfandbriefumlaufes für die Pfandbriefinstitute, daß ihre Kreditpolitik bezüglich einer Mengenplanung derartiger Kredite sich von vornherein nur innerhalb der vorgegebenen Grenzen bewegen kann. Die genannte Begrenzung übt jedoch nicht nur einen Einfluß auf den überhaupt möglichen Umfang derartiger Kredite aus, sondern gleichzeitig auch auf die Auswahl der Beleihungsobjekte selbst. Die Kreditauslese der Pfandbriefinstitute wird dabei in der Weise gesteuert, daß nur ein bestimmter Prozentsatz der Kredite, die mit Schuldverschreibungserlösen refinanziert werden, auf noch nicht fertiggestellte Beleihungsobjekte entfallen kann. Die Verringerung der zulässigen Ersatzdeckung seit dem 1. 1. 1966 von bisher 20 % auf nunmehr 10 % des Pfandbriefumlaufes bedeutet daher für die Pfandbriefinstitute, sofern wir sonstige Einflüsse außer Betracht lassen, eine Einschränkung der Kreditkapazität in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Vergleichen wir hiermit die Situation im Sparkassenbereich, so läßt sich ohne weiteres erkennen, daß die

¹⁾ Vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 764 f

genannten Probleme für die Kreditpolitik der Sparkassen keine Bedeutung besitzen. Die Sparkassen können vielmehr Darlehen auf neu zu erstellende Objekte unabhängig von irgendwelchen Deckungsvorschriften in dem von ihnen selbst kreditpolitisch vertretbaren Maße vornehmen.¹⁾

Qualitativen Anforderungen an das Kreditgeschäft, die in ihren Auswirkungen einer Begrenzung des Kreditvolumens im langfristigen Kreditgeschäft vergleichbar sind, entsprechen neben dem bisher erörterten Prinzip der Deckungskongruenz vor allem auch Beschränkungen der Kreditgewährung auf den erststelligen oder auf einen räumlichen Bereich. Für die Kreditpolitik der privaten Hypothekendarlehen und Sparkassen gilt gleichermaßen, daß sich die Gewährung von Hypothekendarlehen auf den erststelligen Bereich zu beschränken hat. Der Begriff des erststelligen Hypothekendarlehens beinhaltet zunächst im juristischen Sinne, daß die Eintragung der Hypothek im Grundbuch an erster Rangstelle erfolgen muß, darüber hinaus aber im wirtschaftlichen Sinne, daß das Darlehen sich auf den erststelligen Beleihungsraum beschränkt, der bei den Hypothekenbanken und Sparkassen unterschiedlich auf jeweils einen bestimmten Prozentsatz des Beleihungswertes festgelegt ist. Soweit das Problem des erststelligen Bereiches die juristische Seite betrifft, gilt die Forderung nach prinzipiell erstrangiger Eintragung der Hypotheken im Grundbuch in gleicher Weise für alle hier untersuchten Institutsgruppen, also auch für die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten, für die jedoch eine dem § 11 HBG gleichzusetzende Vorschrift im "Öffentlichen Pfandbriefgesetz" nicht besteht. Entsprechende Bestimmungen befinden sich dagegen vielfach in den Errichtungsgesetzen und Satzungen bzw. Beleihungsrichtlinien der einzelnen Kreditanstalten, wobei diese Forderung allerdings in großzügigerer Weise ausgelegt wird als bei den beiden anderen Institutsgruppen.²⁾ Anders dagegen, wenn wir unser Augenmerk auf den wirtschaftlichen Begriffsinhalt richten, gelten hier für die Kreditanstalten nicht die gleichen einheitlichen Voraussetzungen wie für die Hypothekenbanken und Sparkassen. Für die Sparkassen wird in den Beleihungsrichtlinien ein erststelliger Beleihungs-

Dies gilt nicht für die Beleihung unbebauter Grundstücke, die von den Sparkassen nur ausnahmsweise und von den privaten Hypothekenbanken nur bis zu 10 % des Gesamtbetrages der zur Deckung verwendeten Hypotheken an Bauplätzen und nichtertragsfähigen Neubauten vorgenommen werden darf. Vgl. Michaelis, Kurt a.a.O. S. 1004; Kummert, Paul a.a.O. S. 764

Vgl. Spelsberg, Paul a.a.O. S. 904

raum von 50 % des Beleihungswertes, in Ausnahmefällen auch 60 % festgesetzt.¹⁾ Entsprechend setzt § 11 Abs 2 HBG die Beleihungsgrenze auf 60 % des Beleihungswertes fest. Den für Hypothekenbanken und Sparkassen unterschiedlich festgelegten Beleihungsgrenzen kann im Hinblick auf die Kreditpolitik keine grundlegende Bedeutung beigemessen werden, da es den letzteren ohne weiteres möglich ist, einen hierdurch eventuell entstehenden Wettbewerbsnachteil auszugleichen, indem die fehlenden 10 % in Form eines dinglich gesicherten, teilweise als "verkappter Realkredit" bezeichneten Personalkredites gewährt werden.²⁾ Hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten läßt sich hier keine einheitliche Feststellung treffen. Bei der Mehrzahl dieser Institute gelten die gleichen Voraussetzungen wie für die privaten Hypothekenbanken, wobei in den Beleihungsrichtlinien als Beleihungsgrenze ebenfalls 60 % des Beleihungswertes angesetzt werden.³⁾

Ein Teil der Kreditanstalten betätigt sich jedoch auch in der Darlehensgewährung im nachstelligen Bereich, so daß hier dem ersten Anschein nach eine Besserstellung dieser Institute hinsichtlich der kreditpolitischen Möglichkeiten gesehen werden könnte. Die Einschränkung der Kreditpolitik von Sparkassen, Hypothekenbanken und der Mehrzahl der Kreditanstalten durch die Beschränkung auf den erststelligen Beleihungsraum erfährt indessen eine Ausweitung durch die Konstruktion der Ib-Darlehen, die mit kommunaler Bürgschaft versehen eine Ausdehnung des Kreditgeschäftes auch auf den nachstelligen Bereich ermöglichen. Gehen wir davon aus, daß bei der Beleihungswertermittlung zwischen den einzelnen Institutsgruppen keine gravierenden Unterschiede bestehen,⁴⁾ so ergibt sich in der Praxis für alle hier untersuchten Kreditin-

1) Vgl. Michaelis, Kurt a.a.O. S. 1003

2) Vgl. Franken, Ernst a.a.O. S. 469; Dobrinski, Werner a.a.O. S. 190; Materialien zur Vorbereitung der Bankenenquête 1933, Berlin 1933, S. 208

3) Vgl. Spelsberg, Paul a.a.O. S. 905

4) Zwar dürften graduelle Unterschiede bei den Beleihungswertermittlungen der einzelnen Kreditinstitute sowohl gegenüber Kreditinstituten der eigenen als auch der konkurrierenden Institutsgruppen vorhanden sein, doch läßt sich aus der prinzipiellen Übereinstimmung der Grundsätze und der Verfahren der Wertermittlung bei den verschiedenen Institutsgruppen vermuten, daß Abweichungen zwischen den institutionell ermittelten Werten nur geringfügiger Natur sind. Zu den Verfahren zur Ermittlung des Beleihungswertes vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 772 ff; Spelsberg, Paul a.a.O. S. 905; Michaelis, Kurt a.a.O. S. 1002 f

stitute hinsichtlich ihrer Kreditpolitik die Möglichkeit, die Beleihungsgrenze, auch soweit sie gesetzlich oder satzungsmäßig fixiert ist, über den erststelligen Beleihungsraum hinaus zu überschreiten. Hier gilt unseres Erachtens zu Recht die Überlegung, daß "die Existenz von I^b-Hypotheken ... die Scheidung zwischen ersten und nachstelligen Hypotheken als eine Kategorie erscheinen (läßt), die in ökonomischer Hinsicht nicht immer das hält, was sie juristisch verspricht."¹⁾

Die Beleihungstätigkeit der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten richtet sich, von wenigen Ausnahmen abgesehen, ebenso wie die der Sparkassen, auf einen bestimmten räumlichen Bezirk, der im allgemeinen mit dem Gebiet des jeweiligen Gewährträgers übereinstimmt. In der regionalen Beschränkung dieser Institute müssen wir einen Nachteil hinsichtlich ihrer Kreditpolitik erblicken, der in vergleichbarer Weise den privaten Hypothekenbanken nicht erwächst. Eine Kreditauslese nach dem Gesichtspunkt der regionalen Risikostreuung ist hierdurch für den überwiegenden Teil der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute mehr oder weniger stark eingeschränkt. Als besonders einschneidende Beschränkung der Kreditpolitik muß das Regionalprinzip bei den Sparkassen angesehen werden, deren Ausleihbezirke in Abhängigkeit vom Gebietsumfang der die Haftung tragenden öffentlich-rechtlichen Körperschaften vielfach äußerst enge Begrenzungen aufweisen. Gerade hinsichtlich der Sparkassen dürfte unseres Erachtens nach das Argument, das Regionalprinzip bewirke eine größere Sicherheit des Kreditgeschäfts, die in einer besseren Übersichtlichkeit und Kontrollmöglichkeit der Kunden und Kredite begründet liege,²⁾ die Bedenken einer mangelnden Risikostreuung nicht widerlegen. Vergleichsweise geringere Auswirkungen auf die Kreditpolitik dürfte dagegen das Regionalprinzip für die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten haben, da deren Geschäftsgebiete im allgemeinen groß genug und wirtschaftlich nicht einseitig strukturiert sind.³⁾ Dennoch besitzen im Grunde genommen die privaten Hypothekenbanken sowie die beiden über-

Dobrinski, Werner a.a.O. S. 182

Vgl. Wilsdorf, Manfred a.a.O. S. 131. Wilsdorf vertritt daneben die Ansicht, daß es sich hierbei auch um eine Wettbewerbsabsprache zwischen den einzelnen Instituten handeln könne, so daß das Regionalprinzip faktisch ein rechtlich fixiertes Gebietskartell zwischen den Sparkassen schafft.

Vgl. Spelsberg, Paul a.a.O. S. 908

regionalen Kreditanstalten unter dem Gesichtspunkt der Risikostreuung einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den übrigen öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten, da den ersteren eine Kreditauslese unabhängig von regionalen Beschränkungen im Rahmen ihrer institutionellen Kreditpolitik möglich ist.

Fassen wir unsere Untersuchung der Kreditpolitik der verschiedenen Institutsgruppen zum Abschluß nochmals zusammen, so können wir zunächst hinsichtlich der Kreditauslese sagen, daß hier in die privaten Hypothekenbanken weitestgehend frei von institutionell bedingten Bindungen sind, während auf die Kreditauslese der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute Gründungsauftrag, Zielsetzung und Satzung einen einschränkenden Einfluß ausüben vermögen, dem indessen ein vorwiegend institutionell bedingter Wettbewerbsvorteil im reinen Kommunalkreditgeschäft gegenübersteht. Die Ausgestaltung der Konditionen vollzieht sich bei den drei Institutsgruppen weniger in Abhängigkeit von der jeweiligen Einstellung zum Gewinnstreben, als vielmehr den institutionellen Gegebenheiten entsprechend nach der Art der dem langfristigen Kreditgeschäft zugrunde liegenden Mittelbeschaffung. Der Vorteil, den wir hierbei für die Pfandbriefinstitute in bezug auf Unkündbarkeit und Konstanz der Darlehenskonditionen während der gesamten Kreditlaufzeiten feststellen konnten, wird andererseits durch die Möglichkeit einer günstigeren Kreditzinsgestaltung auf Seiten der Sparkassen mehr oder weniger ausgeglichen. Außerökonomische Einflüsse in Form von Gesetzen und Vorschriften, die zunächst auf eine Beschränkung der Kreditkapazität gerichtet sind, erzielen weitgehend gleichartige Auswirkungen bei den verschiedenen Institutsgruppen. Den für die Pfandbriefinstitute aus der Forderung der Deckungskongruenz erwachsenden Beschränkungen der Kreditpolitik stehen zwar keine hiermit vergleichbaren Einschränkungen auf Seiten der Sparkassen gegenüber, doch wird die Kreditpolitik der letzteren durch satzungsmäßige Beschränkungen in einer vielfach einschneidenderen Weise beeinflusst. Lediglich in bezug auf das Regionalprinzip läßt sich ein, wenn auch hinsichtlich des Wettbewerbs nicht überzubewertender Vorteil auf Seiten der privaten Hypothekenbanken feststellen, der jedoch gleichfalls für die beide

Überregionalen Kreditanstalten besteht, indem die Überregionale Tätigkeit diesen Instituten eine freizügigere Kreditpolitik unter dem Gesichtspunkt einer uneingeschränkten Risikostreuung erlaubt.

Die Konkurrenzbeziehungen zwischen den Kreditanbietern

Als bemerkenswertes Kennzeichen des Wettbewerbs im langfristigen Kreditgeschäft ist anzusehen, daß einerseits zwischen den Krediten der Kreditanbieter ein Substitutionalitätsverhältnis besteht, andererseits aber auch ein Verhältnis der Komplementarität. Eine Substitutionsmöglichkeit der Kredite wird hauptsächlich für den erstatelligen Bereich des Hypothekarkreditgeschäfts angenommen,¹⁾ doch erstrecken sich unserer Ansicht nach die entsprechenden Möglichkeiten auch auf den nachatelligen Bereich. Zwar besteht beispielsweise im Wohnungsbaukredit ein weitgehendes Komplementaritätsverhältnis zwischen erstatelligen und nachatelligen Finanzierungsmitteln,²⁾ doch kann in gewissem Maße hier ebenso ein Substitutionalitätsverhältnis vorliegen, wie wir bei der Untersuchung der Kreditpolitik der Institute in bezug auf die Gewährung von Ib-Darlehen feststellen konnten.²⁾ Eine Substitutionsmöglichkeit muß sich also nicht nur auf die erstatelligen Darlehen der verschiedenen Kreditanbieter beschränken, sondern kann sich auch bis zu einem gewissen Grade auf erstatellige und kommunalverbürgte Darlehen oder kommunalverbürgte und nachrangige Darlehen etwa der Bausparkassen erstrecken. Das Substitutionalitätsverhältnis zwischen Hypothekar- und Kommunalkrediten bezieht sich hinsichtlich der letzteren vorwiegend auf die kommunalverbürgten Darlehen, kaum dagegen auf reine Kommunalkredite. Dies ergibt sich daraus, daß die Sicherheit der reinen Kommunalkredite auf dem Vermögen der kreditnehmenden Körperschaften und deren Recht zur Erhebung von Steuern beruht. Die Bestellung zusätzlicher dinglicher Sicherheiten ist daher nicht erforderlich und zum Teil sogar, wie beispielsweise in manchen Gemeindeordnungen, ausdrücklich untersagt, obgleich dennoch in einigen Fällen Kredite an Gemeinden und Gemeindeverbände

Vgl. Wilsdorf, Manfred a.a.O. S. 134

Vgl. S. 133 ff

zusätzlich hypothekarisch gesichert werden.¹⁾ Kredite an öffentliche Körperschaften können daher, von den genannten Ausnahmen abgesehen, regelmäßig nicht in Form von Hypothekarkrediten gewährt werden, so daß hier eine Substitution der reinen Kommunalkredite, die im umgekehrten Falle von vornherein ausgeschlossen wird, kaum möglich ist.

Die bedeutsamsten wettbewerbspolitischen Auswirkungen ergeben sich bei den im Verhältnis der Substitutionalität stehenden Kredite hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer Konditionen. Gehen wir davon aus, daß einer gegebenen Nachfrage nach langfristigen Krediten, wobei keine Präferenzen auf Seiten der Nachfrager hinsichtlich einzelner Kreditarten oder einzelner Kreditinstitute vorhanden sein sollen, ein Angebot der Kreditinstitute gegenübersteht, das weder durch Kapazitätsbeschränkungen auf der Passiv- oder Aktivseite noch durch Präferenzen in bezug auf Kreditnehmer oder Objekte beeinflusst wird, so ist für das Zustandekommen einer Kreditbeziehung schließlich die Bereitschaft der Kreditnachfrager entscheidend, die jeweiligen Konditionen der Kreditinstitute zu akzeptieren. Zwar sind, wie wir bei der Untersuchung der Kreditpolitik der verschiedenen Institutsgruppen gesehen haben, sowohl die genannten Präferenzen als auch Kapazitätsbeschränkungen auf Seiten der Kreditinstitute vorhanden, ebenso lassen sich meistens entsprechende Präferenzen seitens der Nachfrager beobachten, doch sind auch unter Wegfall der obigen Prämissen unseres Erachtens die Konditionen der angebotenen Kredite letztlich von ausschlaggebender Bedeutung. So gesehen bietet sich den Kreditinstituten im langfristigen Kreditgeschäft eine Möglichkeit zur Verbesserung der Wettbewerbspositionen vornehmlich in der Ausgestaltung der Kreditkonditionen. Hieran ändert unseres Erachtens auch das Vorhandensein weiterer wettbewerbspolitisch als bedeutsam angesehener Handlungsmöglichkeiten nur wenig, da deren Auswirkungen auf die Wettbewerbspositionen der verschiedenen Kreditinstitute vielfach kaum bemerkenswert sind.

¹⁾ Vgl. Falter, Manuel a.a.O. S. 569 und 574; Barocka, Egon: Kommunalkredit ... a.a.O. S. 372 f. und 403 f. Beide Autoren machen darauf aufmerksam, daß eine Ausnahmesituation dann gegeben ist, wenn hypothekarisch gesicherte Darlehen zum Wohnungsbau an Gemeinden und Gemeindeverbände gewährt werden, die im Regelfalle nicht mehr als Kommunalkredite anzusehen sind.

So werden beispielsweise als Aktionsparameter einer Unternehmensleitung Preisbildung, Produktdifferenzierung und Werbung genannt.¹⁾ Zunächst läßt sich bezüglich des letzteren sagen, daß wir Werbemaßnahmen als Instrument des Wettbewerbs im langfristigen Kreditgeschäft keine nennenswerte Bedeutung beizumessen vermögen. Nur ein geringer Teil der Nachfrager nach langfristigen Krediten dürfte infolge mangelnder Markttransparenz und Sachkenntnis durch Werbung zu beeinflussen sein. Hinsichtlich dieses Teiles der Kreditnachfrager richten sich die Werbemaßnahmen der Kreditinstitute vor allem auf eine reine Information derart, daß von den jeweiligen Instituten Hypothekendarlehen überhaupt gewährt werden, was hinsichtlich der Kreditnachfrager im reinen Kommunalkreditgeschäft bereits von vornherein überflüssig ist. Eine Werbung mit Konditionen wird, abgesehen von den Regelungen des Wettbewerbsabkommens, deshalb nicht vorgenommen, weil diese sich bei veränderlicher Kapitalmarktlage zumindest auf Seiten der Pfandbriefinstitute innerhalb kürzester Fristen ändern können. Da es sich im langfristigen Realkreditgeschäft zum überwiegenden Teil und im reinen Kommunalkreditgeschäft wohl ausnahmslos auf Seiten der Nachfrager um Wirtschaftssubjekte handeln dürfte, die über eine umfassende Sachkenntnis und weitgehende Markttransparenz verfügen, muß der Wert von Werbemaßnahmen, ganz abgesehen von den kaum vorhandenen Möglichkeiten einer Erfolgskontrolle, von uns als gering erachtet werden.

Die beiden weiteren oben genannten Aktionsparameter Preisbildung und Produktdifferenzierung indessen stimmen weitgehend mit dem von uns verwandten Begriff der Ausgestaltung der Konditionen überein. Lediglich im Hinblick auf den Begriff der Produktdifferenzierung ergeben sich hierbei einige Abweichungen, auf die wir im folgenden kurz eingehen wollen. Maßnahmen der Produktdifferenzierung oder Produktvariation richten sich auf qualitative Änderungen der Produkte oder des Sortiments einer Unternehmung.²⁾ Qualitative Änderungen des Sortiments können beispielsweise im Hypothekarkreditgeschäft darin bestehen, daß neben der vorherrschenden Form der Tilgungshypothek

gl. Dobrinski, Werner a.a.O. S. 186

gl. Gutenberg, Erich: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, d II, 7. Auflage Berlin-Göttingen-Heidelberg 1964, S. 396

auch Abzahlungs-, Fest- oder Fälligkeitshypotheken angeboten werden.¹⁾ Eine entsprechende Sortimentsvariation gehört jedoch zum Angebot aller hier untersuchten Institutsgruppen, so daß es nahe liegt, hierin kein sonderlich geeignetes Mittel zur Beeinflussung der Wettbewerbspositionen zu erblicken. Qualitative Änderungen der Produkteigenschaften, also der Kredite selbst, betreffen indessen wiederum die Ausgestaltung der Konditionen in dem von uns verstandenen Sinne. Als zusätzliche Möglichkeit der Produktdifferenzierung wird in diesem Zusammenhang eine institutionell unterschiedliche Ermittlung des Beleihungswertes angesehen, wodurch ein Institut einem Kunden unter sonst gleichen Bedingungen einen höheren Kredit einräumen könnte als ein Konkurrenzinstitut.²⁾ Der Ansicht, daß diese Möglichkeit prinzipiell besteht, ist uneingeschränkt zuzustimmen, doch dürfen unseres Erachtens die praktischen Auswirkungen dieses Sachverhaltes nicht überbewertet werden, da, wie wir bereits erwähnt haben, die Grundsätze und Verfahren der Beleihungswürtermittlung bei den hier untersuchten Institutsgruppen weitestgehend übereinstimmen und eine im Rahmen aller Sicherheitserwägungen möglichst hohe Beleihung eines Objektes nicht nur im Interesse des Kreditnehmers, sondern auch gerade aus Wettbewerbsgründen regelmäßig angestrebt wird. Fassen wir unsere Überlegungen zusammen, so bleibt als wichtigster Aktionsparameter der Kreditinstitute hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Wettbewerbspositionen der Konkurrenten die Ausgestaltung der Konditionen in dem von uns verstandenen Sinne, gegenüber dem die oben genannten weiteren Möglichkeiten an wettbewerbspolitischer Wirksamkeit zurückstehen.

Zwischen den Konditionen im Hypothekarkreditgeschäft und Kommunalkreditgeschäft bestehen normalerweise keine prinzipielle Unterschiede. Dies gilt vornehmlich für die Festsetzung der Tilgungsbedingungen, Kündbarkeit, Laufzeiten und meistens auch der Auszahlungskurse. Allerdings ergeben sich hinsichtlich der Zinssätze Abweichungen insofern, als es sich bei reinen Kommunalkrediten vielfach um betragsmäßig höhere Einzel-

¹⁾ Vgl. auch Dobrinski, Werner a.a.O. S. 187 f

²⁾ Vgl. derselbe, a.a.O. S. 189

kredite handelt, so daß beispielsweise bei den Pfandbriefinstituten die laufende Zinsmarge, die nach der Höhe der Einzelbe-
trage variiert, auf die geringstmögliche Spanne festgesetzt zu
werden vermag¹⁾ und zudem infolge der diesen Darlehen beigemessenen Sicherheit auf Risikozuschläge, wie sie etwa bei industriellen Beleihungen erfolgen, verzichtet werden dürfte.²⁾ Hinsichtlich der Kosten ergeben sich im Kommunalkreditgeschäft jedoch keine gewichtigen Abweichungen vom Hypothekarkreditgeschäft, so daß hierbei auf eine gesonderte Untersuchung des ersteren verzichtet werden kann. Bevor wir uns einem Vergleich der Kosten und Zinsmargen im langfristigen Kreditgeschäft der konkurrierenden Institutsgruppen zuwenden, wollen wir in kurzer Form noch auf einige, wie es uns scheint bemerkenswerte Tatbestände im Zusammenhang mit dem Kommunalkreditgeschäft eingehen.

Wie oben bereits erwähnt wurde, kommen als Kreditgeber im reinen Kommunalkreditgeschäft zwar die Hypothekenbanken wie die Sparkassen und Kreditanstalten gleichermaßen in Betracht, doch führt "der öffentlich-rechtliche Charakter der Kreditnehmer ... dazu, daß die Kredite vorwiegend von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten gewährt werden."³⁾ Die privaten Hypothekenbanken befinden sich demnach hierbei in einem gewissen Wettbewerbsnachteil gegenüber den Sparkassen und Kreditanstalten, der indessen in den vergangenen Jahren durch den hohen Kreditbedarf der öffentlichen Hand insofern etwas gemildert wurde, als dieser die Beteiligung aller zur Kommunalkreditgewährung bereiten Kreditinstitute erforderlich machte. Die Betätigung der privaten Hypothekenbanken im reinen Kommunalkreditgeschäft findet ihre Ursache nicht alleine in dem Bestreben, das Kreditvolumen über den durch die Begrenzung des Pfandbriefumlaufs gegebenen Umfang auszudehnen, sondern, wenn auch damit zusammenhängend, in der erwerbswirtschaftlichen Zielsetzung dieser Institute. Das reine Kommunalkreditgeschäft weist gegenüber dem Hypothekarkreditgeschäft einige Vorzüge auf, die hauptsächlich darin gesehen werden, daß die Erlöse

Vgl. Hafels, Karl Heinz: Finanzierung ..., a.a.O. S. 185;

siehe auch Ausführungen S. 147 f

Vgl. Ausführungen S. 175

Falter, Manuel a.a.O. S. 569; vgl. auch Barocka, Egon: Kommunalkredit ..., a.a.O. S. 141; Mellerowicz, Konrad: Die öffentlichen Banken in der deutschen Bankwirtschaft, Berlin 1934, S. 42

aus dem Verkauf von Kommunalobligationen im Gegensatz vielfach zu den Pfandbriefserlösen im allgemeinen ohne zeitliche Verzögerung in deckungsfähigen Darlehen angelegt werden können und das Problem einer Ersatzdeckung damit entfällt, sowie in der gegenüber dem Hypothekarkreditgeschäft geringeren arbeitsmäßigen Belastung und höheren Sicherheit bei einem vergleichbaren Ertrag.¹⁾ Das Hypothekenbankgesetz sieht für die privaten Hypothekenbanken auch heute noch das Kommunkreditgeschäft als Nebengeschäft an. Diese Ansicht des Gesetzgebers, die sich bereits vor mehr als sechzig Jahren in der Fassung des Hypothekenbankgesetzes vom 13. 7. 1899 niederschlug, ist unseres Erachtens reformbedürftig und wird heute in der Praxis der Hypothekenbanken durchaus widerlegt. Auf der gleichen Grundlage, daß der Hypothekarkredit als Haupt- und der Kommunkredit als Nebengeschäft anzusehen sei, fußt die vorwiegend auf einen Teil der Hypothekenbanken bezogene Annahme: "Kosten werden hier lediglich für den Hypothekarkredit berechnet, während die beim "Verkauf" des Kommunkredits anfallenden Nettoerlöse von den Gesamtkosten abgezogen werden. Die Überlegungen, die diesem Verhalten zugrunde liegen, sind vollkommen klar: In Instituten, die eine derartige Angebotspolitik betreiben, hat der Hypothekarkredit im Prinzip die anfallenden Kosten zu tragen. Jeder Nettoerlös, der durch das Kommunkreditgeschäft beigesteuert wird, verbessert somit die Gewinnsituation der entsprechenden Bank."²⁾

Die Richtigkeit dieser Annahme, die im übrigen kaum zu beweisen sein dürfte, würde jedoch darauf hinauslaufen, daß bei einem Anteil der Kommunkredite von etwa 29 % an dem insgesamt bei den privaten Hypothekenbanken Ende 1965 vorhandenen Bestand an langfristigen Darlehen die (gemeint sind wohl: betriebsbedingten) Gesamtkosten von lediglich 71 % des langfristigen Kreditgeschäfts getragen werden, während die in den Zinsmargen der Kommunkredite enthaltenen Zinserlöse nach Abzug der wertbedingten Geldbeschaffungskosten alleine zur Erhöhung des Gesamtgewinnes beitragen. Eine Zurechnung der gesamten betriebsbedingten Kosten der Mittelbeschaffung und des Kreditgeschäfts nur auf die Hypothekendarlehen würde die laufenden und einzelnen Margen in einem überproportionalen Maße belasten, so daß die

¹⁾ Vgl. Biber, Wilhelm: Aufsätze und Vorträge zum Wiederaufbau des Realkredits 1945 - 1958, München 1958, S. 355

²⁾ Dobrinski, Werner a.a.O. S. 228

Hypothekenbanken etwa im Vergleich zu den Kreditanstalten merkbar ungünstigere Konditionen anbieten und sich somit selbst im Wettbewerb um die Darlehensnachfrager schlechter stellen müßten. Die Darlehensnehmer im Hypothekarkreditgeschäft der Hypothekenbanken hätten demzufolge die betriebsbedingten Kosten des Kommunalkreditgeschäfts mitzutragen, was aber schon dadurch widerlegt wird, daß beispielsweise dem Wohnungsbaukreditgeschäft der Hypothekenbanken regelmäßig eine Zinsmarge von 0,5 % zugrunde liegt,¹⁾ die in ihrem Wesen dem Verwaltungs-kostenbeitrag der öffentlich-rechtlichen Bodenkreditinstitute entspricht,²⁾ der aber seinerseits im Regelfall ebenfalls 0,5 % beträgt.³⁾

Bemerkenswert erscheint uns im Zusammenhang mit dem Kommunalkreditgeschäft der hier untersuchten Institutsgruppen ebenfalls, daß sich für die Sparkassen bei diesen Darlehen eine Lockerung des ansonsten regelmäßig streng beachteten Grundsatzes der Ortsverbundenheit ergibt. Die vielfach nicht in Einklang mit den Kreditbedürfnissen der Kommunen und Kommunalverbände stehenden finanziellen Möglichkeiten dieser Institute bewirken, daß hierbei den Sparkassen in Abweichung vom Regionalprinzip eine größere Freizügigkeit in räumlicher Hinsicht gewährt wird, und Kommunalkredite außer an den eigenen Gewährträger auch an andere öffentlich-rechtliche Körperschaften außerhalb des Geschäftsbezirkes gewährt werden können.⁴⁾

Die Ausgestaltung der Kreditkonditionen erfolgt, wie wir bereits gesehen haben, in enger Abhängigkeit von der Art und den Kosten der Mittelbeschaffung. Die Kosten der Mittelbeschaffung beeinflussen indessen nur einen Teil der Kreditkonditionen, nämlich die Festlegung der Zinssätze und Ausschlusskurse der langfristigen Darlehen. Auf der Grundlage der für die Schuldverschreibungen bzw. Spareinlagen zu entrichtenden Zinsen erfolgt ein Aufschlag, der die betriebsbedingten Kosten zu decken

Vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 780

Vgl. Spelsberg, Paul a.a.O. S. 911

Vgl. Steffan, Franz a.a.O. S. 35

Vgl. Falter, Manuel a.a.O. S. 61

und einen Anteil zum Gewinn beizutragen hat. Dieser Aufschlag variiert vielfach nach der Höhe des Darlehensbetrages und enthält bei besonders risikobehafteten Beleihungen zusätzlich noch einen Risikozuschlag. Dieses Schema der Festsetzung der Kreditzinsen weist im langfristigen Kreditgeschäft der hier untersuchten Institutsgruppen keine wesensmäßigen Unterschiede auf. Die Kreditinstitute gehen bei ihrer Preisbildung von den Regeln des Vollkostenprinzips aus,¹⁾ so daß alle im Rahmen der Mittelbeschaffung und des Kreditgeschäfts anfallenden effektiven Kosten erfaßt und auf die Darlehensnehmer weitergeleitet werden. Betrachten wir zunächst die mit der Durchführung des Kreditgeschäfts verbundenen Kosten, die beispielsweise aus der Bearbeitung der Kreditanträge, der Ausfertigung der Kreditverträge und der Kreditüberwachung entstehen, so ergeben sich hierin keine Abweichungen bei den einzelnen Institutsgruppen. Notariate- und Grundbuchgebühren oder Taxkosten für die Anfertigung von Wertschätzungen durch Sachverständige werden den Darlehensnehmern regelmäßig gesondert in Rechnung gestellt. Langfristigen Ausleihungen wird im allgemeinen ein geringerer Arbeitsaufwand zugesprochen als kurzfristigen Krediten, da nach verbreiteter Ansicht das langfristige Kreditgeschäft das am meisten schematisierte Bankgeschäft darstellt.²⁾ Der arbeitsmäßige Aufwand im langfristigen Kreditgeschäft dürfte, bezogen auf das einzelne Kreditgeschäft, bei den verschiedenen Institutsgruppen keine Unterschiede aufweisen. Daraus läßt sich hinsichtlich der Ausgestaltung der Konditionen folgern, daß der durch die Kosten des Kreditgeschäfts bedingte Zuschlag auf die Geldbeschaffungskosten bei den einzelnen Kreditinstituten eine durchaus vergleichbare Höhe aufweist. Anders dagegen verhält es sich mit den Kosten der Mittelbeschaffung. Hier treten sowohl im Betriebs- als auch Wertbereich der Kosten bemerkenswerte Unterschiede zwischen Sparkassen und Pfandbriefinstituten auf. Die Verzinsung der Spareinlagen pflegt regelmäßig niedriger zu sein als die Verzinsung der Schuldverschreibungen, so daß sich die Sparkassen im Bereich der Wertkosten

¹⁾ Vgl. Dobrinski, Werner a.a.O. S. 217 f

²⁾ Vgl. Kolbeck, Heinrich: Die theoretischen Grundlagen des Betriebsvergleichs bei Sparkassen, in: Bindewalt, Hans-Günther und Kolbeck, Heinrich: Der Betriebsvergleich bei Sparkassen, Berlin 1959, S. 85 ff, hier S. 111; Mellerowicz, Konrad: Die öffentlichen Banken ..., a.a.O. S. 41

in einer beträchtlich günstigeren Lage befinden als die Pfandbriefinstitute. Dieser Vorteil der Sparkassen wird allerdings in mehrfacher Hinsicht wiederum beeinträchtigt. Ein bestimmter Prozentsatz der Spareinlagen wird aufgrund der Mindestreservebestimmungen sowie der institutionellen Anlage- und Liquiditätsvorschriften einer unverzinslichen Barreserve oder zum Teil gering verzinslichen Anlagen zugeführt. Zudem treten bei den Sparkassen erhebliche betriebsbedingte Kosten im Spareinlagengeschäft auf, die ihren Grund in der hohen arbeitsmäßigen Belastung finden, die mit der Führung der großen Anzahl von Sparkonten und mit der Durchführung von Sondersparformen und der Sparwerbung verbunden ist. Im Vergleich hierzu nehmen die betriebsbedingten Kosten der Mittelbeschaffung bei den Bodenkreditinstituten einen bedeutend geringeren Umfang ein. Zu den aus dem gewogenen Durchschnitt der Spareinlagenzinsen berechneten wertbedingten Kosten der Mittelbeschaffung tritt bei den Sparkassen demzufolge ein erheblicher Zuschlag, der die oben genannten Betriebskosten und Mindererlöse aus der anderweitigen Verwendung der Spareinlagen decken soll. Für die Sparkassen tritt hierbei das bereits erwähnte Zurechnungsproblem auf, da sich nicht alle im Rahmen der Mittelbeschaffung und des Kreditgeschäfts anfallenden Kostenarten eindeutig auf die einzelnen Kreditarten, hier also das langfristige Kreditgeschäft, zurechnen lassen.

Die Tatsache, daß die Zinssätze im langfristigen Kreditgeschäft der Sparkassen sich in manchen Fällen nicht wesentlich von denen ihrer Konkurrenten unterscheiden,¹⁾ läßt bereits erkennen, daß die laufende Zinsmarge der ersteren meistens ein Mehrfaches der Zinsmarge der Bodenkreditinstitute beträgt. Trotz der geringeren Zinsmarge der Bodenkreditinstitute liegen die Nominalzinssätze ihrer langfristigen Kredite meist höher als die der Sparkassendarlehen, was seine Begründung darin findet, daß die Kreditzinssätze schon aus der gesetzlichen Erfordernis der Deckungskongruenz heraus mindestens die gleiche Höhe aufweisen müssen wie die zur Refinanzierung verkauften Schuldverschreibungen.²⁾ Die Nominalzinssätze der Neuemissionen

Vgl. Wilsdorf, Manfred a.a.O. S. 15 und 129

Vgl. § 2,1 ÖffPFG, § 6,1 HBG

weisen jedoch im allgemeinen bereits eine Höhe auf, die in etwa den Zinssätzen der langfristigen Sparkassendarlehen entspricht. So werden beispielsweise durch die Empfehlungen der Sparkassenorganisation, mit Wirkung vom 1. Juni 1967 den sogenannten Spar-Eckzins von 4 % auf 3 1/2 % zu senken, die Sparkassen in die Lage versetzt, ihre Hypothekenzinssätze von 7 % auf 6 1/2 % zu ermäßigen, während zur gleichen Zeit die Zinssätze der Neuemissionen der Bodenkreditinstitute von 7 % auf 6 1/2 % herabgesetzt werden sollen.¹⁾ Legen wir beispielsweise die im Wohnungsbaukreditgeschäft der Bodenkreditinstitute allgemein übliche Zinsmarge von 1/2 % zugrunde, so bedeutet dies unter den genannten Umständen, daß die Nominalverzinsung der langfristigen Kredite 7 % bis 7 1/2 % gegenüber derjenigen der Sparkassenhypotheken von 6 1/2 % bis 7 % beträgt.²⁾ Über die Höhe der laufenden Zinsmarge bei langfristigen Sparkassendarlehen läßt sich keine einheitliche Aussage machen, da diese durchaus unterschiedlich festgesetzt wird und nach Leistungsfähigkeit und Rentabilitätslage der einzelnen Institute variiert.³⁾ Nach Schätzungen dürfte indessen die laufende Zinsmarge im langfristigen Kreditgeschäft der Sparkassen bei etwa 2 % bis 3 % liegen.⁴⁾⁵⁾ Demgegenüber

1) Vgl. Niedrigere Sparzinsen in Sicht, a.a.O.

2) Wesentlich bemerkenswertere Unterschiede ergeben sich hinsichtlich der Effektivverzinsung der Darlehen, also unter Berücksichtigung der jeweiligen Auszahlungsabschläge. Diese betrug für erststellige Hypothekendarlehen der Sparkassen beispielsweise Mitte des Jahres 1966 7 % bis 8 1/2 %, für entsprechende Darlehen der Pfandbriefinstitute 9 % bis 9 1/2 %. Vgl. Brestel, Heinz: Bei der Bank ist der Sparer heute König, in: FAZ vom 6. 8. 1966, S. 9

3) Vgl. Brestel, Heinz: "Teure" und "billige" Sparkassen, a.a.O.

4) Vgl. Dobrinski, Werner a.a.O. S. 219; Barocka, Egon: Kommunal-kredit ... a.a.O. S. 461

5) Eine Gegenüberstellung des durchschnittlichen Zinsaufwandes und des durchschnittlichen Zinsertrages von Hypothekenbanken und Sparkassen, die sich auf die Durchschnittsbilanz der Hypothekenbanken für die Jahre 1962 und 1963 und eine fiktive Durchschnittsbilanz der Sparkassen bezieht, wobei für die letzteren eine gleich hohe Gesamtbilanzsumme und entsprechende Bilanzpositionen zugrunde gelegt werden, ergab als Gesamtzinspanne (gesamter durchschnittlicher Zinsertrag des Aktivgeschäfts abzüglich des gesamten durchschnittlichen Zinsaufwandes im Passivgeschäft) einen Wert von 0,99 % für

weisen die laufenden Zinsmargen der Hypothekenbanken und Kreditanstalten, abgesehen von auch hier möglichen institutionellen Abweichungen, weitgehend die gleiche Höhe auf. Beispielsweise beträgt die Spanne zwischen Pfandbrief- und Hypothekenzinssätzen im Wohnungsbaukreditgeschäft der privaten Hypothekenbanken üblicherweise $1/2$ %, die sich allerdings bei kleineren Darlehen etwa bis zu 50.000,-- DM auf 1 % und bei Darlehen bis zu 100.000,-- DM auf $3/4$ % erhöhen kann.¹⁾ Die Erhöhung der Zinsmargen bei kleineren Darlehen findet ihre Begründung darin, daß die betriebsbedingten Kosten des Kreditgeschäfts weitgehend stückbezogen sind und der Arbeitsaufwand unabhängig von der Höhe des Einzeldarlehens grundsätzlich gleich ist. Den unterschiedlichen Zinsmargen werden jeweils bestimmte Mindestgrößen der Darlehen zugeordnet, bei denen die Zinsmarge die anfallenden betriebsbedingten Kosten decken soll. Eine somit ermittelte Rentabilitätsschwelle ändert sich naturgemäß mit der Höhe der

die Hypothekenbanken und 2,03 % für die Sparkassen (vgl. Giese, Robert: Bedeutung und Umfang der Zinsspanne bei Hypothekenbanken und Sparkassen, in: Sparkasse 1967, S. 239 ff, hier insbesondere S. 244 und 246). Bei einem Vergleich der Gesamtzinsspannen der beiden Institutsgruppen ergibt sich per Saldo ein Vorteil von 1,04 % zugunsten der Sparkassen, was indessen durch die höheren Kosten des Betriebsbereichs wieder ausgeglichen werden soll, da "das typische Sparkassengeschäft erheblich arbeits- und damit kostenintensiver als das der privaten Hypothekenbanken ist. Das läßt sich an Hand des veröffentlichten Zahlenmaterials jedoch nicht exakt quantifizieren" (a.a.O., S. 239; vgl. auch S. 240). Bemerkenswert ist für uns, welche Zinsspannen sich aus den für uns besonders interessanten Bilanzpositionen ergeben. So kommt bei der Gegenüberstellung der Schuldverschreibungen im Umlauf (durchschnittlicher Zinsaufwand 5,82 %) und langfristigen Ausleihungen (durchschnittlicher Zinsertrag 6,89 %) für die Hypothekenbanken eine Zinsspanne von 1,07 % zustande, während sich bei den Sparkassen (durchschnittlicher Zinsaufwand für Spareinlagen 3,51 %, durchschnittlicher Zinsertrag für langfristige Ausleihungen 6,39 %) ein Wert von 2,78 % ergibt (vgl. a.a.O. insbesondere S. 244 und 246). Indessen gilt auch hier wieder, daß eine exakte Gegenüberstellung der Spannen der privaten Hypothekenbanken und Sparkassen nicht möglich ist, da das veröffentlichte Zahlenmaterial hierzu nicht ausreicht (vgl. a.a.O. S. 246), doch dürften die angestellten Berechnungen zumindest als Anhaltspunkt für unsere Annahme hinsichtlich der Höhe der laufenden Zinsmarge bei langfristigen Sparkassenkrediten gelten.

Vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 780

Einzelkredite, so daß bei kleineren Darlehensbeträgen regelmäßig höhere Zinsmargen zur Deckung der Kosten erforderlich sind. Hieraus läßt sich auch erklären, daß bei reinen Kommunaldarlehen, die im allgemeinen hohe Einzelbeträge erreichen, die laufenden Zinsmargen geringer festgesetzt werden und oft nur $1/4$ % betragen.¹⁾ In entsprechender Weise werden die Verwaltungskostenbeiträge der Kreditanstalten berechnet, die ebenfalls mit der Höhe der Darlehensbeträge variieren und normalerweise den gleichen Umfang erreichen wie die oben genannten Zinsmargen der Hypothekenbanken.²⁾

Hinsichtlich der Berechnungsmethode der Zinsmargen bzw. Verwaltungskostenbeiträge treten indessen zum Teil bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Hypothekenbanken und Kreditanstalten auf. Bis zur Neufassung des Hypothekenbankgesetzes vom 14. 1. 1963 war den Hypothekenbanken nach § 19 Abs 2 HBG a. F. die Berechnung einer laufenden Leistung, die über den Ansatz von Zinsen und Tilgung hinausging, nicht erlaubt. Der Wegfall von § 19 Abs 2 in der fünften Novelle zum Hypothekenbankgesetz berechtigt zwar nunmehr auch die Hypothekenbanken zur Erhebung eines Verwaltungskostenbeitrages, doch spielt in der Praxis diese Möglichkeit für das langfristige Kreditgeschäft der genannten Institute keine Rolle.³⁾⁴⁾ Die Verwaltungskostenbeiträge der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten entsprechen zwar in ihrem Wesen den Zinsmargen der Hypothekenbanken, doch

1) Vgl. Hafels, Karl Heinz: Finanzierung ..., a.a.O. S. 185

2) Vgl. Barocka, Egon: Kommunalkredit ..., a.a.O. S. 465: "Bei den regionalen öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten sind zur Zeit im allgemeinen folgende Sätze üblich:

Darlehen bis zu DM 50.000,--	1 %
Darlehen über DM 50.000,-- bis DM 100.000,--	$3/4$ %
Darlehen über DM 100.000,--	$1/2$ %"

3) Vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 781 f

4) § 19 Abs 2 HBG a. F. lautete: "Die Jahresleistung des Schuldners darf nur die bedungenen Zinsen und den Tilgungsbeitrag enthalten." Als Begründung für den Wegfall dieser Bestimmung heißt es: "Die Streichung des Abs. 2 wurde vom Bundestag trotz der - auch in der Begründung hervorgehobenen - Bedenken gegen die mit der Erhebung eines Verwaltungskostenbeitrages verbundene "Verdunkelung" des wahren Zinssatzes für erforderlich gehalten, um eine Wettbewerbsungleichheit zwischen privaten Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Pfandbriefanstalten insoweit zu vermeiden." (Barlet-Karding-Fleischmann, a.a.O., Anmerkung 1 zu § 19, S. 135)

weichen sie in manchen Fällen von den letzteren hinsichtlich der Berechnungsgrundlage ab. Der Darlehenszinssatz der privaten Hypothekenbanken, d. h. Schuldverschreibungszinssatz zuzüglich der Zinsmarge, bezieht sich grundsätzlich auf den jeweiligen Darlehensrestbetrag, was im allgemeinen für den Darlehenszinssatz der öffentlich-rechtlichen Bodenkreditinstitute, der sich dann aus Schuldverschreibungszinssatz und Verwaltungskostenbeitrag ergibt, ebenfalls zutrifft. Daneben besteht aber für die öffentlich-rechtlichen Bodenkreditinstitute die Möglichkeit, neben dem Schuldverschreibungszinssatz einen gesonderten Verwaltungskostenbeitrag in Rechnung zu stellen, wobei der letztere vom Ursprungskapital berechnet wird, während der gesamten Laufzeit also eine gleichbleibende Höhe ohne Berücksichtigung der fortschreitenden Tilgung aufweist.¹⁾ Betrachten wir alleine die Zinsmarge bzw. den Verwaltungskostenbeitrag, so bedeutet die erstgenannte Berechnungsmethode eine ständige Abnahme des Zinsertrages mit der fortschreitenden Laufzeit der Tilgungsdarlehen, während der Zinsertrag bei der letztgenannten Methode über die gesamte Laufzeit hinweg konstant bleibt. Dies bedeutet naturgemäß eine beachtliche Ertragssteigerung im Vergleich zur Anwendung der Berechnungsmethode, wie sie bei den privaten Hypothekenbanken üblich ist.

Die Einzelmarge als Differenz zwischen dem Nettoverkaufserlös der Schuldverschreibungen und dem effektiven Auszahlungsbetrag der langfristigen Darlehen beträgt bei den Pfandbriefinstituten im Hypothekarkreditgeschäft regelmäßig 1 %, bei Kommunaldarlehen aus den genannten Gründen sogar meistens nur $1/2$ %.²⁾ Grundlage für die Ermittlung der Auszahlungskurse der Darlehen bilden die Nettoverkaufserlöse der Schuldverschreibungen, die sich nach Abzug des Emissionsdisagios und der meistens beim Verkauf anfallenden Bonifikationen vom Nominalbetrag ergeben. Der effektive Auszahlungsbetrag der Darlehen ergibt sich dann aus dem Nettoverkaufserlös der Schuldverschreibungen abzüglich der jeweiligen Einzelmarge, die die durch Druck und Verkauf sowie Börseneinführung der Schuldverschreibungen anfallenden

Vgl. Tornier, Kurt: Die Realkreditinstitute, a.a.O. S. 260;
Spelsberg, Paul a.a.O. S. 911

Vgl. Hafels, Karl Heinz: Finanzierung ..., a.a.O. S. 185

Kosten einschließlich einer einmaligen Abschlußgebühr und eines etwaigen Delkredere zu decken hat.¹⁾ Dabei ergibt sich wiederum eine Abweichung hinsichtlich der Berechnung des Auszahlungsdamnums bei den Sparkassen, da bei diesen Instituten ein Disagio bei der Refinanzierung der Darlehen nicht anfällt. Als Folge der umfangreicheren betriebsbedingten Kosten der Mittelbeschaffung berechnen die Sparkassen eine entsprechend höhere Einzelmarge, die in der Regel 1 % bis 3 % beträgt. Sparkassendarlehen werden demzufolge im allgemeinen mit etwa 97 % bis 99 % des nominellen Darlehensbetrages ausbezahlt, während der effektive Auszahlungsbetrag bei den Pfandbriefinstituten je nach der Höhe des Emissionsdisagios und der zu zahlenden Bonifikationen Schwankungen unterworfen ist, so daß Abschläge von 2 % bis 3 % in gleicher Weise wie Abschläge von 8 % bis 10 % im Bereich des Möglichen liegen. Da den Darlehensnehmern normalerweise an der Auszahlung eines Darlehensbetrages gelegen ist, die einer hundertprozentigen Auszahlung möglichst nahe kommt, gewähren die Pfandbriefinstitute bei niedrigeren Auszahlungskursen Zusatzdarlehen, die in Form der sogenannten Tilgungsstreckung eine entsprechend höhere Auszahlung ermöglichen.²⁾ Die wettbewerbspolitische Bedeutung dieser Möglichkeit liegt darin, daß es mit Hilfe der Tilgungsstreckung den Bodenkreditinstituten gelingen kann, einen der Auszahlungen der Sparkassendarlehen vergleichbaren Auszahlungskurs zu erreichen. Auch hinsichtlich des Wettbewerbs der Bodenkreditinstitute untereinander kann diese Möglichkeit an Bedeutung gewinnen, da die Höhe der Verzinsung von Tilgungsstreckungsdarlehen sich im allgemeinen nicht nach dem Zinssatz der Haupt-

1) Vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 783. Wird ein Darlehensvertrag durch die Vermittlung eines Hypotheken-, Grundstücks- oder Finanzmaklers abgeschlossen, so vermindert sich der effektive Auszahlungsbetrag vielfach nochmals um eine von der Bank an den Vermittler zu entrichtende Vermittlungsprovision von z. B. meistens 1 % des Darlehensbetrages.

2) Hierbei wird der Auszahlungskurs um den Betrag des ganz oder teilweise gestuneten Damnums erhöht. Die Tilgung des Hauptdarlehens beginnt in diesem Falle meist erst einige Jahre nach der Auszahlung des Darlehens, so daß bis zu diesem Zeitpunkt Tilgungsleistungen sich alleine auf das Zusatzdarlehen erstrecken. Wird z.B. bei einem Damnum von 6 % des nominellen Darlehensbetrages eine Auszahlung von 100 % vorgenommen, so wird eine Tilgung des Zusatzdarlehens etwa in den ersten drei Jahren nach der Auszahlung mit je 2 % jährlich erfolgen, wobei die Tilgung des Hauptdarlehens um diese drei Jahre später einsetzt und somit "gestreckt" wird. (Vgl. Steffan, Franz a.a.O. S. 43 f; Schmitz-Morkramer, Carl: Das Ausleihungsgeschäft ..., a.a.O. S. 449 f)

darlehen richtet und weitgehend der freien Vereinbarung zwischen Kreditgeber und -nachfrager unterliegt. Hohe Auszahlungskurse lassen sich beispielsweise in Zeiten einer angespannten Kapitalmarktlage auch mit entsprechend höheren Zinssätzen erreichen, doch wird, wenn es den Darlehensnehmern wie etwa im Mietwohnungsbau auf eine niedrige laufende Zinsbelastung ankommt, die durch ein hohes Damnum entstehende Finanzierungslücke regelmäßig durch Inanspruchnahme eines Tilgungstreckungsdarlehens geschlossen.¹⁾

In diesem Zusammenhang erlangt auch der Einfluß der Bonifikationen auf die Auszahlungskurse der Bodenkreditinstitute eine besondere Bedeutung. Aus dem Verkaufskurs der Schuldverschreibungen ergibt sich nach Abzug der Bonifikationen der Betrag, der den Instituten als Nettoverkaufserlös zufließt. Bonifikationen werden nur anderen Kreditinstituten oder Kapitalsammelstellen gewährt und stellen ihrem eigentlichen Wesen nach eine Vermittlungsgebühr dar, hinter der sich jedoch auch ein zusätzliches Disagio verbergen kann.²⁾ Letzteres ist beispielsweise dann der Fall, wenn die vermittelnden Banken einen Teil der Bonifikationen an die Wertpapierkäufer weitergeben oder die Schuldverschreibungen für eigene Anlagezwecke erwerben. Der Grund für die Zahlung von Bonifikationen liegt in der Art des heute vorherrschenden Schuldverschreibungsabsatzes der Bodenkreditinstitute, der wegen des Fehlens eines geeigneten Filialsystems weniger im Direktverkauf als hauptsächlich unter Einschaltung von Kreditbanken und Sparkassen erfolgt. Die Höhe der Bonifikationen schwankt je nach der Kapitalmarktlage, so daß beispielsweise bei einer mangelnden Aufnahmebereitschaft des Marktes für die Neuemissionen der Bodenkreditinstitute eine zusätzliche Schmälerung der Verkaufserlöse durch erhöhte Bonifikationen erfolgt. Die sich hierdurch auf das langfristige Kreditgeschäft der Bodenkreditinstitute ergebenden Auswirkungen liegen auf der Hand. Die sowieso bereits durch das Schuldverschreibungsdisagio verminderten Auszahlungen der langfristigen Kredite werden nochmals um den Anteil der Bonifikationen ver-

Vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 782

Vgl. Barocka, Egon: Kommunalkredit ..., a.a.O. S. 461

ringert, die normalerweise $1/2\%$ bis $1\ 1/2\%$ des Wertpapier-nominalbetrages, in Zeiten einer starken Anspannung des Kapitalmarktes aber auch wesentlich höhere Prozentsätze betragen können.¹⁾

Die Vertriebswege der Bodenkreditinstitute im Passivgeschäft lassen sich bis zu einem gewissen Grade mit den Vertriebswegen im Aktivgeschäft vergleichen. Auch hier erlangt infolge des Fehlens eines Filialsystems die Vermittlung Dritter eine beträchtliche Bedeutung. Zwar dürfte möglicherweise das Direktgeschäft etwa mit Wohnungsbaugesellschaften oder privaten Darlehensnehmern bei den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten einen größeren Umfang einnehmen als bei den privaten Hypothekenbanken, da den ersteren aufgrund des Regionalprinzips eine bessere Übersicht und engere Verbindung zu den Kreditnachfragern in einem räumlich begrenzten Geschäftsbezirk zugeschrieben wird,²⁾ doch sind auch diese Institute in starkem Maße auf die Vermittlung Dritter angewiesen. Im Gegensatz hierzu gestattet das ausgedehnte Zweigstellennetz der Sparkassen, auf die Vermittlung von Kreditgeschäften durch dritte Stellen weitgehend zu verzichten. Die Nachfrage nach langfristigen Krediten wird im Sparkassenbereich nahezu ausschließlich im Direktgeschäft befriedigt, obgleich auch bei den Sparkassen eine gewisse Vermittlerfunktion der Bausparkassen eine nicht unbedeutende Rolle spielt. Als Vermittler kommen für die Bodenkreditinstitute vor allem Kreditbanken und Sparkassen, Architekten, Makler und bei den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten darüber hinaus sogenannte "Vertrauensleute" in Betracht.³⁾ Die Vermittlerfunktion anderer Kreditinstitute vollzieht sich bei den Kreditanstalten vornehmlich durch Sparkassen, die insbesondere an ihre zuständigen Landesbanken und Girozentralen Darlehenswünsche, die außerhalb des Bereiches ihrer eigenen finanziellen Möglich-

1) Vgl. Fußnote 1) S. 79. Der Grund hierfür dürfte in erster Linie darin zu suchen sein, daß die Emissionsinstitute die ursprünglichen Verkaufskurse bei Neuemissionen während des laufenden Absatzes nicht vermindern wollen. Einer mangelnden Nachfrage nach den Neuemissionen, die zu einer Verringerung der Verkaufskurse führen müßte, wird deshalb bei konstantem (ursprünglichem) Verkaufskurs mit erhöhten Bonifikationen begegnet.

2) Vgl. Spelsberg, Paul a.a.O. S. 905 und 907

3) Vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 790 f; Spelsberg, Paul a.a.O. S. 906 f

keiten liegen, weiterleiten.¹⁾ Die Sparkassen üben aus naheliegenden Gründen im allgemeinen keine Vermittlertätigkeit gegenüber den privaten Hypothekenbanken aus, doch sind es hier die Kreditbanken, die diese Funktion übernehmen, wobei insbesondere diejenigen Banken, die mit den Hypothekenbanken kapitalmäßig verbunden sind, aus gemeinsamen geschäftspolitischen Interessen in Frage kommen dürften.²⁾ Im Bereich der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten erscheint uns bemerkenswert, daß hier auch eine gewisse Vermittlertätigkeit seitens öffentlicher Behörden zu beobachten ist. Als Beispiele werden die Bewilligungsstellen für öffentliche Baudarlehen und die sonstigen, mit der öffentlichen Wohnungsbauförderung zusammenhängenden Behörden genannt, wobei "diesen Stellen ... naturgemäß auch ein gewisser Einfluß auf die Auswahl des Kreditinstituts für die I. Hypothek möglich (ist)."³⁾

Von der Art der Vermittlung hängt es jeweils ab, ob hierbei für den Darlehensnehmer eine langfristige Kreditaufnahme mit zusätzlichen Kosten verbunden ist. Nehmen wir als Beispiel die Vermittlungstätigkeit der Hypotheken-, Grundstücks- oder Finanzmakler, so bedeutet deren Einschaltung für die Kreditnachfrager regelmäßig eine Erhöhung der Kreditkosten um die hierfür zu entrichtende Vermittlungsprovision. Welche Vereinbarungen hierbei im Einzelfalle zwischen Darlehensnehmern und Vermittlern getroffen werden, soll uns nicht interessieren, doch wird meistens auch seitens der Bodenkreditinstitute den Vermittlern eine Provision gezahlt, die sich, vielfach von den Darlehensnehmern unbemerkt, in einer Verringerung des Auszahlungsbetrages der Darlehen um etwa $1/2\%$ bis 1% niederschlägt. Betrachten wir nunmehr den Einfluß der Vertriebswege der Bodenkreditinstitute auf deren langfristiges Kreditgeschäft, so können wir feststellen, daß durch die Art des Schuldverschreibungsabsatzes wie durch den "Absatz" der langfristigen Kredite in vielen Fällen eine zusätzliche Erhöhung der Kreditpreise erfolgt, die sich nahezu ausschließlich in einer Verringerung der Auszahlungsprozentsätze von den nominellen Darlehens-

Vgl. Spelsberg, Paul a.a.O. S. 906

Vgl. Ausführungen S. 66

Spelsberg, Paul a.a.O. S. 907

betrügen niederschlägt. Die Verringerung der Auszahlungskurse der langfristigen Darlehen wirkt sich damit unter sonst gleichen Voraussetzungen zu einer Verstärkung des Wettbewerbsnachteils gegenüber den Sparkassen aus. Zwar besteht, wie wir bereits gesehen haben, die Möglichkeit, einen allzu geringen Auszahlungskurs durch Tilgungsstreckung auf einen den Sparkassendarlehen vergleichbaren Auszahlungsbetrag anzuheben, doch kann dies nicht die Vorzugslage der Sparkassen ausgleichen, die ihnen durch eine Refinanzierung ohne Disagio und Bonifikationen sowie durch ein Kreditgeschäft ohne zusätzliche Belastung durch Vermittlungsprovisionen erwächst.

Vergleichen wir nun die langfristigen Kredite der hier untersuchten Institutsgruppen alleine im Hinblick auf deren Preisbildung, d. h. Festsetzung der Zinssätze und Auszahlungskurse, so müssen wir erkennen, daß die Sparkassen hierin einen beachtenswerten Wettbewerbsvorteil gegenüber den Pfandbriefinstituten aufweisen. Sparkassendarlehen werden meistens mit niedrigeren Zinssätzen ausgestattet und mit geringeren Abschlägen ausbezahlt als die langfristigen Darlehen der Pfandbriefinstitute. Diese Vorzugslage der Sparkassen darf indessen nicht isoliert im Hinblick auf die Preisbildung, sondern muß im Zusammenhang mit sämtlichen den Kreditinstituten zur Verfügung stehenden Gestaltungsmöglichkeiten der Kreditkonditionen gesehen werden. Die Bodenkreditinstitute finden hier einen Ausgleich in der Unkündbarkeit und der Konstanz der Zinssätze während der gesamten Laufzeit der Darlehen. Für die Kreditnachfrager bedeutet dies, daß sie während der Laufzeit der Darlehen nicht mit einer Heraufsetzung der Zinssätze zu rechnen brauchen und, nach Ablauf der Unkündbarkeitsfrist, Perioden mit niedrigerem Zinsniveau zur Umschuldung auf niedriger verzinsliche Kredite nutzen können. Die Auswirkungen der unterschiedlich angebotenen Kreditkonditionen im Hinblick auf die Wettbewerbspositionen der Konkurrenten hängen demnach davon ab, wie weit die Sicherheit der Konstanz der Konditionen durch niedrigere Darlehenszinsen und höhere Auszahlungskurse in den Augen der Kreditnachfrager aufgewogen wird. Der Vorzug niedrigerer Preise kann sich beispielsweise dann zu einem bemerkenswerten Wettbewerbsvorteil auf

Seiten der Sparkassen auswirken, wenn längerfristige Garantien in bezug auf Unkündbarkeit und konstante Zinssätze geboten werden oder die Kreditnachfrager, etwa bei relativ kürzerfristigen Fest- oder Fälligkeitsdarlehen, für eine gewisse Zeitspanne keine Zinsänderungen erwarten. Diejenigen Nachfrager, die die langfristigen Kredite der Bodenkreditinstitute denen der Sparkassen vorziehen, werden im allgemeinen ein höheres Maß an Sicherheit einem augenblicklichen Preisvorteil vorziehen.

Bei einer Anzahl von Kreditnachfragern spielt, wie wir bereits erwähnt haben, die Unveränderlichkeit der Kalkulationsgrundlagen eine bemerkenswerte Rolle, so daß hier gewisse Präferenzen für die langfristigen Kredite der Bodenkreditinstitute vorhanden sein dürften. Diese Präferenzen werden sich um so mehr auswirken, je geringer der Preisunterschied zwischen den langfristigen Darlehen der Sparkassen und der Bodenkreditinstitute ist. Überschreitet dieser Preisunterschied einen individuell unterschiedlich zu veranschlagenden Grenzwert, so wird ein Teil der potentiellen Kreditnehmer von den Bodenkreditinstituten zu den Sparkassen abwandern. Diese Verhaltensweise der Kreditnachfrager ließe sich damit begründen, daß sie für ein erhöhtes Maß an Sicherheit zwar bereit sind, bis zu einem bestimmten Umfang einen höheren Preis für die Darlehen der Bodenkreditinstitute in Kauf zu nehmen, daß aber andererseits bei einem zu großen Preisunterschied zunächst ein Ausweichen auf die Darlehen der Sparkassen erfolgt, wobei zu einem späteren Zeitpunkt bei günstigeren Konditionen der Bodenkreditinstitute eine Umschuldung auf Kredite der letzteren erfolgen kann. Der Preisunterschied zwischen Sparkassendarlehen und Darlehen der Bodenkreditinstitute dürfte beispielsweise in den Jahren 1965 und 1966 einen Grenzwert erreicht haben, den das Angebot an Sicherheit der letzteren nicht mehr aufwiegen konnte, so daß die Anteile am langfristigen Kreditgeschäft insgesamt der Bodenkreditinstitute sich merklich verringerten, während das Kreditgeschäft der Sparkassen einen steigenden Anteil aufwies.¹⁾ Indessen dürften bei den Entscheidungen der Kredit-

Die Anteile an den Auszahlungen aller Institutsgruppen einschließlich der Bausparkassen betrugen (jeweils auf- oder abgerundet) zum 31. Oktober 1966: bei den privaten Hypothekenbanken 12,3 % gegenüber 15,4 % im Jahre 1965 und 16,4 % im Jahre 1964; bei den

nachfrager auch vielfach Motive mitwirken, die sich auf Tradition, lokale Präferenzen oder einfach mangelnde Informationen begründen. Dies dürfte vor allem auf räumlich abgegrenzten Teilmärkten der Fall sein, wie etwa in ländlichen Gebieten, die hauptsächlich dem Einflußbereich der Sparkassen unterliegen. Ebenso wird sich auf Seiten der Sparkassen vorteilhaft auswirken, daß sie mit einer Anzahl potentieller Nachfrager nach langfristigen Krediten bereits in anderer Art in Geschäftsbeziehung stehen und sich somit in erster Linie gegenüber den reinen Realkreditinstituten in einer günstigeren Ausgangsposition befinden.¹⁾ Jedoch auch die Bodenkreditinstitute weisen durch die Art ihres Vertriebsweges, einen umfangreichen Teil ihrer langfristigen Kredite über die Vermittlung durch Makler zu gewähren, einen gewissen institutionellen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Sparkassen auf. Eine Anzahl von Kreditnachfragern bedient sich vielfach mangels Sachkenntnis und geringer Information der Vermittlung Dritter, so daß diese Darlehensnehmer den Bodenkreditinstituten durch die Verbindung mit den Maklern auch dann zugeführt werden, wenn die Kreditpreise der Sparkassen bedeutend niedriger sind. Diese Überlegungen dürften jedoch in erster Linie für die Nachfrager nach betragsmäßig kleineren Krediten zutreffen. Ein umfassender Teil der Nachfrage nach langfristigen Krediten geht jedoch von Wirtschaftssubjekten aus, für die lokale Präferenzen oder mangelnde Sachkenntnis und mangelnde Informationen nicht zutreffen, die vielmehr durch rational geprägte Verhaltensweisen und weitgehend vorhandene Markttransparenz gekennzeichnet sind. Dies gilt beispielsweise für die Nachfrager nach Großkrediten, für Wohnungsbaugesellschaften, sonstige Wirtschaftsunternehmen oder (mit gewissen Einschränkungen) die öffentliche Hand, wobei

öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten 10,1 % gegenüber 11,8 % (1965) und 14,2 % (1964); bei den Sparkassen 28,5 % gegenüber 27,6 % (1965) und 27,6 % (1964). Vgl. Verband privater Hypothekenbanken, a.a.O., Jahresbericht 1965, S. 41 und Jahresbericht 1966, S. 42

1) In diesem Zusammenhang wird beispielsweise auch darauf hingewiesen, daß die Sparkassen ihre Möglichkeit, alle banküblichen Geschäfte eines Kunden durchzuführen, in einigen Fällen zu unlauteren Methoden der Kundengewinnung benutzen. Vgl. hierzu Meinzolt, Wolfgang: Die Wettbewerbsbeschränkungen im deutschen Bankgewerbe, Diss. München 1956, S. 130 f

hier wiederum die Erwägungen hinsichtlich der Sicherheit der Kreditkonditionen und der Preisunterschiede im Vordergrund der Entscheidungen stehen dürften.

Zwischen den Zinssätzen und Auszahlungskursen der Bodenkreditinstitute bestehen im allgemeinen keine bedeutsamen Unterschiede obgleich den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten vielfach vorgeworfen wird, infolge fehlender Dividendenverpflichtung einerseits und steuerlicher Vergünstigungen andererseits geringere Zinsmargen berechnen zu können als die privaten Hypothekenbanken.¹⁾ Was zunächst die fehlende Dividendenverpflichtung der Kreditanstalten betrifft, so konnten wir bereits feststellen, daß diese zumindest zum Teil durch die Verpflichtung zur Verzinsung des Dotationskapitals aufgewogen wird.²⁾ Die Behauptung, die steuerliche Belastung der Kreditanstalten sei geringer als die der Hypothekenbanken wollen wir an dieser Stelle nicht überprüfen, doch sei hier schon, ohne damit die obige Behauptung widerlegen zu wollen, darauf hingewiesen, daß auch die privaten Hypothekenbanken zu dem Kreis der steuerlich begünstigten Kreditinstitute zählen. Damit liegt aber die Vermutung nahe, daß in der Praxis möglicherweise zu beobachtende Unterschiede zwischen den Zinsmargen der beiden Institutgruppen nicht alleine auf geschäftspolitische Grundprinzipien oder außerökonomisch bedingte Vorzugslagen zurückzuführen sind, sondern auch als Folge eines wachsenden Wettbewerbsdruckes im langfristigen Kreditgeschäft angesehen werden können. Hierfür spricht beispielsweise, daß sich die laufende Zinsmarge der Bodenkreditinstitute seit den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg im Wohnungsbaukreditgeschäft von durchweg 1 % auf nunmehr allgemein 0,5 % verringert hat, was abgesehen von dem gestiegenen Geschäftsvolumen aller Institute auf zunehmende Betriebsrationalisierung und ein Herabgehen in der Margenfestsetzung auf ein kalkulatorisches Minimum zurückgeführt werden kann.³⁾ Beide Maßnahmen lassen sich als Indizien für das Vorhandensein eines ausgeprägten Lei-

1) Vgl. Christ, Eduard a.a.O. S. 728

2) Vgl. Ausführungen S. 119 ff

3) Vgl. Schmitz-Morkramer, Carl: Die Problematik des Aktivgeschäfts der Hypothekenbanken, in: DiK 1959, S. 303 ff, hier S. 307; derselbe: Das Ausleihungsgeschäft ..., a.a.O. S. 447

stungswettbewerbs ansehen und müssen keinesfalls alleine auf außerökonomischen Vorzugslagen auf Seiten einer der beiden Institutsgruppen beruhen. Das Bestreben beider Institutsgruppen, durch Rationalisierung die Betriebskosten zu senken und sich hinsichtlich der Zinsmargen mit einem kalkulatorischen Minimum zu begnügen, soll von uns deshalb, ohne hieraus Rückschlüsse auf das mögliche Vorhandensein außerökonomisch bedingter Vorzugslagen zu vollziehen, alleine als Anzeichen für die Stärke des im langfristigen Kreditgeschäft herrschenden Wettbewerbsdruckes gewertet werden.

Ogleich eine Art Preisführerschaft der einen oder anderen Institutsgruppe im Bereich der Bodenkreditinstitute nicht zu beobachten ist, richtet sich die Höhe der erzielbaren Margen im allgemeinen danach, welche Höhe diese Marge bei den jeweiligen Konkurrenten einnimmt. Dieses Verhalten ist insofern erklärlich, als der überwiegende Teil der Nachfrager im langfristigen Kreditgeschäft über eine ausreichende Markttransparenz verfügen dürfte und vielfach, dies gilt vor allem für die Nachfrage nach Darlehen einer höheren Größenordnung, Angebote bei mehreren Instituten eingeholt werden. Die Preisbildung der Bodenkreditinstitute wird daher beispielsweise auch dahingehend gedeutet, daß sie den Regeln einer oligopolistischen Preisfixierung folgt, die auf der Kostenbestimmtheit der Zinssätze und Auszahlungskurse beruht, so daß es sich im Regelfalle kein einzelnes Institut leisten kann, etwa aufgrund steigender betriebsbedingter Kosten die Aktivzinssätze gegenüber den Zinssätzen der Konkurrenzinstitute zur Erhaltung eines gleichbleibenden Stückgewinnes zu erhöhen.¹⁾ Grundlage für die Preisbildung sind hierbei, wie bereits mehrfach erwähnt, die allgemein für die Konkurrenten gleichen Kosten der Mittelbeschaffung, wobei die zu diesen Kosten hinzutretenden Zinsmargen vornehmlich von der Stärke des Wettbewerbsdruckes beeinflusst werden. Gleichbleibende oder gar steigende Stückgewinne können demzufolge nahezu ausschließlich auf dem Wege innerbetrieblicher Rationalisierungsmaßnahmen erzielt werden, die zu einer Senkung der Kosten im Betriebsbereich führen.

¹⁾ Vgl. Dobrinski, Werner a.a.O. S. 218 und 220

Jedoch könnte eine Geschäftspolitik zur Erzielung hoher Stückgewinne auch darauf hinauslaufen, auf die Durchführung unrentierlicher Geschäfte zu verzichten und sich im langfristigen Kreditgeschäft auf die Gewährung betragsmäßig entsprechend hoher Einzelkredite zu beschränken. Die Kosten im langfristigen Kreditgeschäft sind weitgehend stückbezogen, die Erlöse dagegen wertbezogen, so daß sich das Interesse der Kreditinstitute verständlicherweise auf eine Gewährung größerer Kredite richtet.¹⁾ Eine Geschäftspolitik, die sich in dieser Art alleine auf die Erzielung hoher Stückgewinne richtet, ist indessen bei keiner der hier untersuchten Institutsgruppen zu beobachten. Kleinere Kredite werden von den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten wegen satzungsmäßiger Bindungen und geschäftspolitischer Grundprinzipien nicht vernachlässigt, während für die privaten Hypothekenbanken ein entsprechendes Verhalten vorwiegend aus wettbewerbspolitischen Überlegungen resultiert. Diese vergleichbaren Verhaltensweisen hinsichtlich der Übernahme auch unrentierlicher Geschäfte beruhen zwar auf unterschiedlichen Motivationen, zeigen jedoch in ihren Auswirkungen keine grundsätzlich voneinander abweichenden Ergebnisse. Zumindest im Bereich der Bolkreditinstitute läßt sich eine Übereinstimmung auch hinsichtlich der Preisbildung bei betragsmäßig kleineren Kreditgeschäften feststellen. Die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten kalkulieren ebenso wie die privaten Hypothekenbanken zum Ausgleich der relativ höheren Stückkosten kleinerer Darlehen entsprechend höhere Zinsmargen in den Darlehenszinssätzen ein, die ihrerseits zwischen den beiden Institutsgruppen, soweit wir dies feststellen konnten, hinsichtlich der Höhe in Abhängigkeit vom jeweiligen Kreditbetrag keine Unterschiede aufweisen.²⁾

Geringe Höhen der Einzeldarlehen kommen regelmäßig dann vor, wenn die Kreditinstitute in die Durchführung von Treuhandgeschäften, insbesondere im Zuge öffentlicher oder öffentlich geförderter Kreditprogramme, eingeschaltet werden. Dazu zählen beispielsweise die Kreditaktionen der Kreditanstalt für Wieder-

Vgl. Düvel, Carl: Zur Konkurrenzlage ..., a.a.O. S. 827

Vgl. Ausführungen S. 146 ff

aufbau und der Landwirtschaftlichen Rentenbank, aber auch die Weiterleitung und Verwaltung von LAG-Aufbaudarlehen oder von Landesbaudarlehen. Diese Darlehen zeichnen sich meistens dadurch aus, daß bei einer betragsmäßig geringen Höhe der Einzeldarlehen ein erheblicher Verwaltungsaufwand anfällt, der durch die regelmäßig begrenzten Margen nicht in jedem Falle gedeckt wird. Den Kreditinstituten wird bei öffentlichen Kreditaktionen im allgemeinen eine bestimmte Zinsspanne vorgeschrieben, die, wie interne Berechnungen von Seiten der Sparkassen ergeben haben, die Höhe der Selbstkosten bei weitem nicht erreichen.¹⁾ Der Einsatz der öffentlichen Mittel vorwiegend zur Förderung des Wohnungsbaues erfolgt zwar grundsätzlich über alle hier untersuchten Institutsgruppen, doch läßt sich hierbei eine überwiegende Einschaltung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute feststellen.²⁾ Daraus ließe sich auf den ersten Blick vermuten, daß damit den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten eine zusätzliche, im Vergleich zu den privaten Hypothekenbanken durchaus höhere Belastung erwächst, die mit der Übernahme derartiger unrentierlicher Geschäfte verbunden ist. Bei der Einschaltung in die genannten Kreditaktionen handelt es sich indessen um solche Geschäfte, für die beispielhaft unsere bereits früher angestellte Überlegung gilt, sie im Zusammenhang mit anderen gewinnbringenden Geschäften, in manchen Fällen sogar als Voraussetzung der Letzteren zu betrachten. Nehmen wir als Beispiel die Verwaltung von Aufbaudarlehen aus Mitteln des Lastenausgleichsfonds, so ist hiermit in aller Regel die Gewährung von erststelligem oder auch kommunalverbürgten Darlehen verbunden. Die Weiterleitung und insbesondere Verwaltung der LAG-Aufbaudarlehen ist für sich alleine betrachtet infolge der geringen vorgegebenen Zinsspanne und der im Vergleich hierzu erheblich höheren betriebsbedingten Kosten als unrentierlich zu bezeichnen, gewinnt aber wegen ihrer engen Beziehung zur Gewährung von Ia- und Ib-Darlehen einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf den Gesamterfolg der Kreditinstitute. Die Übernahme unrentierlicher Geschäfte im Rahmen öffentlicher Kreditprogramme

¹⁾ Vgl. Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd III, S. 182

²⁾ Vgl. Kummert, Paul a.a.O. S. 760

ist auch hinsichtlich der übrigen Erscheinungsformen normalerweise mit einer Ausweitung des erststelligen und kommunalverbürgten langfristigen Kreditvolumens verbunden, so daß eine bevorzugte Einschaltung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute in öffentliche Kreditaktionen deren Wettbewerbspositionen zu Ungunsten der privaten Hypothekenbanken verschieben kann. Mit diesem Problem, ebenso mit der Frage, inwieweit die Übernahme derartiger Geschäfte als Rechtfertigung für gesetzliche oder verwaltungsmäßige Wettbewerbsvorteile gelten kann, werden wir uns indessen in der Folge dieser Untersuchung nochmals beschäftigen.

Die praktische Abwicklung der öffentlichen Kreditaktionen gestaltet sich im allgemeinen so, daß den Kreditinstituten von den Kreditgebern, wie etwa zentralen Kreditinstituten, öffentlichen Stellen oder öffentlichen Sondervermögen, die Finanzierungsmittel mit meistens vorbestimmten Zwecksetzungen zur Verfügung gestellt und dann von den einzelnen Kreditinstituten an die Enkreditnehmer weitergeleitet werden. Hinsichtlich der Sparkassen wird dabei vielfach ein anderer Weg der Mittelzu-
leitung gewählt, indem von den Kreditgebern, um nicht mit einer Vielzahl von Sparkassen in Verbindung treten zu müssen, die Mittel an die zuständigen Girozentralen zur Weiterleitung an die Sparkassen übertragen werden.¹⁾ Bei dem letztgenannten Verfahren kommt wiederum, wie wir bereits bei der Untersuchung des Passivgeschäfts der Kreditinstitute feststellen konnten, die enge Zusammenarbeit der Girozentralen und Sparkassen zum Ausdruck. Eine Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutsgruppen, der wir uns nunmehr in bezug auf das langfristige Kreditgeschäft eingehender zuwenden wollen, konnten wir bisher vornehmlich derart feststellen, daß Sparkassen als Käufer von Schuldverschreibungen der Girozentralen auftreten und Kredite von den Girozentralen zu den Sparkassen fließen. Erhebt sich damit die Frage, inwieweit eine hiermit vergleichbare Zusammenarbeit von Instituten gleicher oder verschiedener Gruppenzugehörigkeit auch im langfristigen Kreditgeschäft selbst möglich ist, so besteht diese Möglichkeit grundsätzlich in der

Gewährung von Gemeinschaftskrediten. Im langfristigen Kreditgeschäft können sich mehrere Institute in die Beleihung eines meistens umfangreichen Objektes teilen, um auf diese Weise nicht nur die finanziellen Möglichkeiten eines einzelnen Institutes weniger stark anzuspannen, sondern um vor allem eine gewisse Verteilung der Risiken, die sich gerade bei Großkrediten in besonderem Maße ergeben können, auf mehrere Institute zu erreichen. Derartige Gemeinschaftskredite findet man im Bereich der Bodenkreditinstitute zwar nicht selten, doch beschränkt sich die Beteiligung meistens auf Institute der gleichen Gruppe, so daß eine gemeinsame Kreditgewährung von privaten Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten zu den Ausnahmefällen zählen dürfte. Eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den letztgenannten Institutsgruppen läßt sich lediglich auf Verbanisebene beobachten, so beispielsweise in dem bereits erwähnten Gemeinschaftsdienst der Boden- und Kommunkreditinstitute, im Zentralen Kapitalmarktausschuß und in Verbindung auch mit den Sparkassen in der Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer. Regelmäßig dagegen läßt sich eine Gemeinschaftskreditgewährung unter der Beteiligung von Sparkassen und Girozentralen feststellen. Diese Zusammenarbeit kommt vielfach so zustande, daß Sparkassen wegen des Fehlens der entsprechenden Refinanzierungsmöglichkeiten oder wegen entgegenstehender sparkassenrechtlicher Vorschriften zur Erfüllung umfangreicherer Kreditwünsche nicht in der Lage sind, so daß die zuständige Girozentrale einen fehlenden Betrag mit eigenen Mitteln aufstockt.¹⁾ Soweit demzufolge ein gewinnversprechendes Kreditgeschäft aus den genannten Gründen zu scheitern droht, haben die Sparkassen immer noch die Möglichkeit, ihre zuständigen Girozentralen in die Kreditgewährung einzuschalten, da bei diesen nicht nur umfassendere Refinanzierungsmöglichkeiten vorhanden, sondern auch die satzungsmäßigen Vorschriften nicht so eng gefaßt sind wie bei den Sparkassen.²⁾ Insbesondere wird hierin von Seiten der Sparkassen die Möglichkeit gesehen, die engen Grenzen der Satzungsvorschriften, die beispielsweise hinsichtlich der Verwendung der Spareinlagen oder hinsichtlich

¹⁾ Vgl. Dick, Adalbert a.a.O. S. 89; Golz, Dietrich: Das Liquiditätsproblem bei den Girozentralen, Berlin 1956, S. 35

²⁾ Vgl. Nipperdey-Schneider a.a.O. S. 56

einer Beschränkung der Einzelkredithöhen bestehen, zu gehören. "Wo sie sich dennoch als lästig erweisen sollten, treten die systemeigenen Girozentralen als subsidiäre Kreditgeber in das Sparkassengeschäft ein. Durch deren Beteiligung à-meta ist die Sparkassengruppe auch größeren Anforderungen gewachsen."¹⁾

Auf einer anderen Grundlage beruht die Zusammenarbeit der Kreditinstitute mit Kreditgebern im nachstelligen Bereich. Institutionelle Kreditgeber im zweitstelligen Bereich sind in erster Linie die Bausparkassen, aber auch einige öffentlich-rechtliche Kreditanstalten, die ohne besondere Bürgschaften ebenfalls nachstelligen Darlehen gewähren.²⁾ Für diese nachstelligen Finanzierungsmittel, und zwar besonders für die Bausparkassendarlehen, gilt, daß sie vielfach in einem Verhältnis der Komplementarität zu den erststelligen Darlehen der hier untersuchten Kreditinstitute stehen, da bei einer Kreditgewährung der letzteren grundsätzlich der Nachweis der lückenlosen Gesamtfinanzierung eines Projektes gefordert wird. Andererseits besteht aber auch ein Verhältnis der Substitutionalität zwischen den oben genannten nachstelligen Finanzierungsmitteln und den kommunalverbürgten Darlehen der Bodenkreditinstitute und Sparkassen. Schließlich darf auch das Angebot an Finanzierungsmitteln etwa aus Bundes-, Länder- und Gemeindehaushalten oder den oben erwähnten Kreditaktionen nicht außer acht gelassen werden, das, wenn auch nicht vollständig, so doch bis zu einem gewissen Maße mit den nachstelligen kommunalverbürgten Darlehen der Kreditinstitute substituierbar ist. Indessen dürfte hinsichtlich dieser Finanzierungsmittel eher ein Komplementaritätsverhältnis vorliegen, da die vornehmlich aus öffentlichen Mitteln stammenden Darlehen zwar ebenfalls hypothekarisch gesichert werden müssen, im Rang der Grundbucheintragung jedoch hinter die Ia- und Ib-Darlehen zurücktreten und meistens über die den Kreditinstituten gezogenen Grenzen des Beleihungswertes hinausgehen.³⁾ Ein Komplementaritätsverhältnis von Krediten der Bodenkreditinstitute und Sparkassen mit Darlehen der Bausparkassen vermag beispielsweise dann vorzu-

) Düvel, Carl: ... Industriekredit, a.a.O. S. 23

) Dies gilt z. B. für die Bayerische Landesbodenkreditanstalt sowie die Württembergische und Badische Landeskreditanstalt. Vgl. Schneider, Michael: Wohnungsbau-Bürgschaften nur von den Ländern? in: DiK 1965, S. 95 ff, hier S. 95

) Vgl. Steffan, Franz a.a.O. S. 67

liegen, wenn seitens der Kreditnachfrager auf die Inanspruchnahme einer kommunalverbürgten Hypothek verzichtet wird oder eine Bürgschaftsleistung seitens einer öffentlichen Körperschaft nicht zu erhalten ist.¹⁾ Dies gilt allerdings nicht für die nachstelligen Darlehen der genannten Landeskreditanstalten, da hierfür keine zusätzliche kommunale Bürgschaft erforderlich ist.

Ein Verhältnis der Komplementarität zwischen dem Kreditangebot der Bodenkreditinstitute und Sparkassen einerseits und dem der Bausparkassen andererseits ergibt sich vor allem aus der Sicht der letzteren. Die Beleihungsgrenze für Bauspardarlehen liegt bei 80 % des Beleihungswertes²⁾, umfaßt also den gleichen Bereich wie die zusammengekommenen erststelligen und kommunalverbürgten Hypothekendarlehen der Kreditinstitute. Die Höhe der Bausparsumme wird von den Sparleistungen der Kreditnachfrager begrenzt und die Belastungen, die sich mit einer jährlichen Tilgung und Verzinsung von etwa 12 % des Anfangsdarlehens ergeben,³⁾ erweisen sich vielfach für eine Anzahl von Kreditnachfragern insbesondere bei betragsmäßig größeren Krediten als zu hoch, so daß in diesen Fällen als Finanzierungsmittel zusätzliche erststellige Hypothekendarlehen benötigt werden. Hier nun vermag die Zusammenarbeit des Kreditgeber im erststelligen und nachstelligen Bereich zu einer Ausweitung des beiderseitigen Kreditvolumens derart zu führen, daß durch die Nachfrage nach Bausparkassendarlehen eine gleichzeitige Erhöhung der Nachfrage nach erststelligen Hypothekarkrediten der Bodenkreditinstitute und Sparkassen eintritt. In besonderem Maße ausgeprägt ist diese Art der Zusammenarbeit zwischen den insgesamt vierzehn öffentlichen Bausparkassen und den Instituten der Sparkassen- und Giroorganisation, da nur drei öffentliche Bausparkassen rechtlich selbstständig sind, während neun Bausparkassen rechtlich unselbstständige Abteilungen von Girozentralen oder anderen Kreditan-

¹⁾ Die Beschaffung einer Bürgschaft, die vornehmlich von der Einhaltung der Bürgschaftsbestimmungen der einzelnen Länder abhängt, obliegt dem Darlehensnehmer. Eine Bürgschaftsleistung kann daher beispielsweise dann verweigert werden, wenn die Forderungen der einzelnen Bestimmungen nicht oder nicht vollständig erfüllt werden.

²⁾ Vgl. Culp, Dieter und Geiger, Helmut: Bausparkassen, in HdR, S. 1019 ff, hier S. 1032

³⁾ Vgl. Culp-Geiger, a.a.O. S. 1033

stalten und zwei entscheidende Abteilungen von Sparkassen sind.¹⁾ Die öffentlichen Bausparkassen vermitteln in erster Linie den Sparkassen Nachfrager nach erststelligem Hypothekarkrediten, so daß im Bereich der Sparkassen vielfach von einer "Finanzierung aus einer Hand" gesprochen wird.²⁾ Zwischen den Instituten der Sparkassen- und Giroorganisation und den öffentlichen Bausparkassen hat sich eine Form der Zusammenarbeit entwickelt, die eine Konkurrenz zwischen beiden Institutsgruppen nahezu ausschließt, sie vielmehr zu sich ergänzenden Organisationen werden läßt, so daß die Bausparkassen mit ihrem Außendienst auch für die Sparkassen tätig werden und die Sparkassen ihrerseits für die Leistungen der Bausparkassen werben.³⁾

Eine mit der Situation im Sparkassenbereich vergleichbare regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den privaten Hypothekenbanken und den insgesamt sechzehn auf überregionaler Basis arbeitenden privaten Bausparkassen läßt sich nicht feststellen, wenngleich auch in der Praxis in manchen Fällen entsprechende Verhaltensweisen zu beobachten sein dürften. Das gleiche gilt auch für die öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten, was aber zumindest teilweise darauf zurückzuführen sein dürfte, daß Institute dieser Gruppe selbst im zweitstelligem Beleihungsbereich tätig werden. Zwischen den Hypothekenbanken und Grundkreditanstalten einerseits und den Bausparkassen andererseits liegt daher unseres Erachtens eher ein Konkurrenzverhältnis als eine Zusammenarbeit zur Ergänzung des beiderseitigen Kreditangebotes vor, zumal eine Kreditgewährung bei diesen Instituten übereinstimmend bis zu 80 % des Beleihungswertes möglich ist. Bei der Mehrzahl der für die Bausparkassen in Betracht kommenden Nachfrager handelt es sich um Eigenheiminteressenten,⁴⁾ so daß die Einzelkredite im allgemeinen keine allzu hohen Beträge erreichen dürften. Die Bausparkassen vermögen demzufolge, sofern die Kreditnehmer über eine ausreichende Sparkraft verfügen, in vollem Umfang in das Angebot der Hypothekenbanken und Grundkreditanstalten einzutreten, ebenso wie dies für die letzteren im umgekehrten Falle gilt. Wollen wir die Zusammenarbeit

. Culp-Geiger, a.a.O. S. 1024

. Michaelis, Kurt a.a.O. S. 1015; Deutscher Sparkassen-
Giroverband, a.a.O. S. 41

. Kieger, Kurt a.a.O. S. 47

. derselbe a.a.O. S. 53

zwischen den verschiedenen Kreditgebern im erststelligen und nachstelligen Bereich abschließend beurteilen, so müssen wir erkennen, daß hieraus sich ergebende günstige Auswirkungen auf die Wettbewerbspositionen der Konkurrenten nahezu ausschließlich im Bereich der Institute der Sparkassen- und Giroorganisation zu finden sind. Die Zusammenarbeit von Sparkassen und öffentlichen Bausparkassen dürfte in erster Linie auf gemeinsame Absprachen zurückzuführen sein, die einen Wettbewerb, wie er beispielsweise im Bereich der Hypothekenbanken und privaten Bausparkassen anzufinden ist, ausschließt. Prinzipiell wäre auch im Bereich der öffentlichen Bausparkassen eine Konkurrenz gegenüber den Sparkassen und Girozentralen durchaus möglich, kann jedoch infolge des bei der Mehrzahl der öffentlichen Bausparkassen vorhandenen Abhängigkeitsverhältnisses von den Instituten der Sparkassen- und Giroorganisation von vornherein verhindert werden.

IV Sonstige Formen des Leistungswettbewerbs

1. Die Gewinnerzielung und -verwendung

Die Gewinnerzielungsabsicht der privaten Hypothekenbanken tritt klar und deutlich zu Tage. Als erwerbswirtschaftlich orientierte und privatrechtlich organisierte Kreditinstitute sind sie bestrebt, einen Gewinn zur Verstärkung der Rücklagen und darüber hinaus zur Ausschüttung einer Dividende an die Anteilseigner zu erzielen. Die Offenlegung der Gewinnerzielungsabsicht dieser Institute konnte deshalb bisher keine Zweifel an ihrer Einstellung zum Gewinnstreben aufkommen lassen wie dies im Bereich der öffentlichen Kreditinstitute anhand der Diskussionen, die über diese Frage aufgekommen sind, zu beobachten ist. "Der Gewinn ist nicht die Richtschnur der Geschäftspolitik der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute."¹⁾ Dieser Grundsatz findet sich in den Satzungen der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten in verschiedenen Abwandlungen

¹⁾ Henze, Werner: Die Wettbewerbsenquete als Grundlage der Zusammenarbeit im Kreditwesen, in: Sparkasse 1963, S. 195 ff, hier S. 195

wieder. Bei der Mehrzahl der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten wird betont, daß die Erzielung von Gewinn nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebes, in einem Fall sogar, daß der Erwerbszweck überhaupt ausgeschlossen ist.¹⁾ Die Geschäfte der Sparkassen sollen zwar nach wirtschaftlichen Grundsätzen, jedoch ohne Gewinnstreben geführt werden.²⁾ Während bei der Mehrzahl der Kreditanstalten eine Gewinnerzielung nicht von vornherein ausgeschlossen wird, offenbar also als Nebenzweck durchaus zulässig erscheint, muten die Bestimmungen der Sparkassenmustersatzungen eher als ein absolutes Verbot einer Gewinnerzielung überhaupt an. Letzteres erscheint jedoch zweifelhaft, da in den Satzungen der Sparkassen ebenso wie in den Satzungen der Kreditanstalten Vorsorge dafür getragen wird, wie die Verteilung eines jährlichen Reingewinnes vorgenommen werden soll.³⁾ Demzufolge wird auch auf Seiten der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute mit der Erzielung eines Gewinnes gerechnet, was sich in den einzelnen Gewinnverwendungsbestimmungen nicht nur in der Forderung nach einer Dotierung der Rücklagen, sondern auch in der Erwartung der Gewährträger auf die Ausschüttung von Überschüssen oder der Forderung nach Verzinsung des Dotationskapitals ausdrückt. Inessen wollen wir die Frage der Vereinbarkeit dieser zumindest formal widersprüchlichen Satzungsbestimmungen nicht untersuchen, ebensowenig, wie weit eine Gewinnerzielung mit dem Grundsatz der Gemeinnützigkeit zu vereinbaren ist, da diese Probleme bereits Gegenstand mehrerer anderweitiger Untersuchungen gewesen sind.⁴⁾

Unterstellen wir aber, die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute seien in der Lage, sich bei ihrer Preisgestaltung auf eine reine Kostendeckung zu beschränken und auf die Erzielung

¹⁾ Vgl. z. B. § 5 Abs 6 der Satzungen der Hessischen Landesbank-Girozentrale und der Landesbank und Girozentrale Rheinland-Pfalz, § 2 Abs 1 der Satzung der Deutschen Pfandbriefanstalt

²⁾ Vgl. z. B. § 2 Abs 4 der Mustersatzungen für Rheinland-Pfalz und Hessen

³⁾ Vgl. § 38 der genannten Mustersatzungen, § 21 der Satzung der Hessischen Landesbank-Girozentrale, § 19 der Satzung der Landesbank und Girozentrale Rheinland-Pfalz, § 37 der Satzung der Deutschen Pfandbriefanstalt

⁴⁾ Vgl. hierzu beispielsweise Twiehaus, Uwe, a.a.O. S. 87 ff und 130 f; Dobrinski, Werner, a.a.O. S. 10 ff, 193 ff und 205 ff; Köppen, Joachim von, a.a.O. S. 313 ff

von Gewinnen zu verzichten. Dies hätte zunächst zur Folge, daß die öffentlichen Institute einen größeren Spielraum in der Preisgestaltung aufweisen würden als die privaten Hypothekenbanken, die auf die Erzielung von Gewinn schon aus Gründen der Dividendenerwartungen ihrer Anteilseigner bedacht sein müssen. Der größere Spielraum der öffentlichen Institute müßte sich im Wettbewerb dahingehend auswirken, daß sie die Angebotspreise der privaten Hypothekenbanken unterbieten könnten.

Betrachten wir nunmehr die Situation in der Praxis, so ist zu erkennen, daß dies zumindest im Hinblick auf die Kreditanstalten, wie bereits bei der Untersuchung der Kreditpolitik der Institute festgestellt werden konnte, regelmäßig nicht der Fall ist. Bei den Angebotspreisen der Kreditanstalten kann gegenüber denen der Hypothekenbanken im Regelfalle eine Unterbietung weder in den Zinssätzen noch in den Auszahlungskursen beobachtet werden, eher noch ließe sich das Gegenteil hinsichtlich der bei den Kreditanstalten möglichen Berechnungsmethode der Verwaltungskostenbeiträge erkennen.¹⁾ Im allgemeinen gilt, daß die Kreditpreise der Kreditanstalten und Hypothekenbanken in der Praxis keine bemerkenswerten Unterschiede aufweisen. Eine geringere Gewinnerzielung oder ein Gewinnverzicht überhaupt seitens der Kreditanstalten wäre jedoch dann denkbar, wenn ihre Kostenlage, wie dies vielfach angenommen wird, ungünstiger wäre als die der Hypothekenbanken.²⁾ Jedoch kann auch diese Schlußfolgerung nicht bestätigt werden, da die Annahme berechtigt erscheint, daß bei normalerweise gleichen wertbedingten Geldbeschaffungskosten auch die betriebsbedingten Kosten weder im Aktiv- noch im Passivgeschäft beider Institutsgruppen in bedeutendem Maße voneinander abweichen. Die Übernahme unrentierlicher Geschäfte, vor allem die Durchführung des Kleinkreditgeschäfts im Rahmen zentraler Kreditaktionen, kann ebenfalls nicht als Grund für eine ungünstigere Kostenlage der Kreditanstalten angesehen werden, einmal im Hinblick auf deren Beziehung zu anderen gewinnbringenden Geschäften, zum anderen aber, weil auch die erwerbswirtschaftlich orientierten Hypothekenbanken sich in vergleichbarer

¹⁾ Vgl. Ausführungen S. 148 f

²⁾ Vgl. z. B. Düvel, Carl: Zur Konkurrenzlage ..., a.a.O. S. 827

Weise um die Gewährung derartiger Kredite bemühen. "Das Bodenkreditgeschäft hat, soweit es von Anstalten gepflegt wird, durch die Tatsache, daß es an dinglichen statt an persönlichen Gesichtspunkten orientiert ist, und durch die vorhandene rechtliche Formierung so sehr den Charakter einer Verwaltungsangelegenheit gewonnen, daß Differenzen in der Wirtschaftlichkeit zwischen privaten und öffentlichen Anstalten nicht zu bestehen brauchen."¹⁾ Nehmen wir an, die privaten Hypothekenbanken handelten nach der Litmaxime der langfristigen Gewinnmaximierung, so läge der Schluß nahe, daß infolge der durchaus vergleichbaren Preispolitik der Bodenkreditinstitute die Kreditanstalten eine entsprechende erwerbswirtschaftlich orientierte Verhaltensweise ihrem langfristigen Kreditgeschäft zugrunde legen. Eine erwerbswirtschaftlich orientierte Geschäftspolitik der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten würde indessen einen ständigen Verstoß gegen die diesbezüglichen Satzungsvorschriften bedingen, so daß uns die Überlegung, die privaten Hypothekenbanken könnten sich mit ihrer preispolitischen Verhaltensweise einer Politik der begrenzten Gewinnerzielung der Kreditanstalten angleichen, wirklichkeitsnäher erscheint. Hierfür spricht auch das Ergebnis einer Umfrage, nach der im Bereich der privaten Hypothekenbanken regelmäßig ein angemessener Gewinn angestrebt wird, nicht dagegen ein größtmöglicher Profit im Sinne der Verhaltensweise eines Gewinnmaximierers.²⁾

Gleichermaßen müßte nach unserer obigen Annahme gelten, daß die Sparkassen gegenüber den privaten Hypothekenbanken einen größeren Spielraum in ihrer Preispolitik aufweisen. Eine Bestätigung hierfür könnte darin gesehen werden, daß die Sparkassen im allgemeinen in der Lage sind, die Zinssätze und Auszahlungskurse ihrer langfristigen Kredite günstiger zu gestalten als die der Bodenkreditinstitute, die Kreditpreise der letzteren also zu unterbieten. Allerdings konnten wir bei der Untersuchung der Kosten des langfristigen Kreditgeschäfts bereits erkennen, daß diese Verhaltensweise nicht unbedingt auf einem ausgesprochenen Gewinnverzicht, sondern auf einer Vorzugs-

Untersuchung des Bankwesens 1933, Teil I Bl. 1 S. 367, zitiert bei Steffan, Franz: Bodenkredit und Bodenkredit in Vergangenheit und Gegenwart, in HfR, S. 247 ff, hier S. 415

Vgl. Dobrinski, Werner a.a.O. S. 207 f

lage der Sparkassen im Bereich der wertbedingten Gelbeschaffungskosten beruht. Eine begrenzte Gewinnerzielung wird auch von den Sparkassen angestrebt, vornehmlich, um durch eine ausreichende Rücklagenbildung bei wachsender Volkswirtschaft nicht in der Entwicklung hinter den anderen Unternehmen zurückzubleiben,¹⁾ daneben aber auch, um mit der Ausschüttung von Überschüssen an die Gewährträger zur Finanzierung des Gemeinbedarfs beizutragen.²⁾ Anhaltspunkte für das Ausmaß des Gewinnstrebens, wie sie bei dem Vergleich zwischen Kreditanstalten und Hypothekenbanken gefunden werden konnten, ergeben sich infolge der Verschiedenartigkeit der Kostensituation und damit auch der Preisgestaltung der Sparkassen von derjenigen der Bodenkreditinstitute nicht. Daher läßt sich lediglich so viel sagen, daß die laufende Zinsmarge, die bei den Hypothekenbanker und Kreditanstalten weitgehend übereinstimmt und auch dementsprechend vergleichbare Gewinnanteile enthalten dürfte, bei den Sparkassen einen ungleich höheren Umfang einnimmt als bei den ersteren. Über die Höhe eines Gewinnanteils in den Zinsmargen der Sparkassen lassen sich keine definitiven Aussagen machen, doch wird deren langfristiges Kreditgeschäft trotz der Ansicht, das langfristige Realkreditgeschäft dieser Institute sei weniger rentabel als das kurzfristige Personalkreditgeschäft³⁾, für so ertragreich gehalten, daß es den Sparkassen erlaubt, vornehmlich aufgrund der günstigen Mittelbeschaffung "auch im langfristigen Geschäft bedeutende Gewinne zu erzielen."⁴⁾

Fassen wir diese Überlegungen zusammen, so können wir sagen, daß sich die Einstellung der hier untersuchten Institutsgruppen zum Gewinnstreben weder auf Seiten der gemeinwirtschaftlich orientierten öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute zu einem völligen Gewinnverzicht, noch auf Seiten der erwerbswirtschaftlich orientierten privaten Hypothekenbanken zu einem Gewinnstreben im Sinne einer uneingeschränkten Verfolgung des Gewinnmaximierungsprinzips auswirkt.⁵⁾ In der Praxis dürfte sich die Gewinnpolitik der privaten wie der öffentlichen Institute vielmehr einer mittleren

1) Vgl. Weisser, Gernard a.a.O., These 47, S. 352

2) Vgl. derselbe, a.a.O., These 54 ff, S. 353; Ausführungen S. 246

3) Vgl. Steinberg, Wilhelm: Die Besteuerung der Kreditinstitute, insb. Sparkasse 1960, S. 67 ff, hier S. 69

4) Nipperdey-Schneider a.a.O. S. 10 f; vgl. Froitzgraf, Hans: Steuerprivilegien und Wettbewerb im Bankwesen, Frankfurt/M 1964, S. 118

5) Vgl. Ausführungen S. 37 f

Linie zwischen den beiden Extremen nähern. Diese Nivellierung der lediglich noch als theoretisch zu betrachtenden Unterschiede in der Gewinnerzielungsabsicht der verschiedenen Institutsgruppen läßt sich damit erklären, "daß die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute heute grundsätzlich nach kaufmännischen Gesichtspunkten geleitet werden und aus risikopolitischen Gründen die Erzielung von Gewinnen zur Verstärkung des Eigenkapitals durch Rücklagenbildung erforderlich ist. Dazu kommt, daß die zuständigen Kommunen häufig die Abführung von Überschüssen erwarten. Infolgedessen streben die meisten öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute nach - mehr oder weniger hohem - Gewinn und sind in ihrer Zielsetzung oft von vergleichbaren privaten Instituten nicht zu unterscheiden."¹⁾²⁾ Für die privaten Hypothekenbanken ergibt sich zwar bereits aus Wettbewerbsgründen der Zwang, auf die Erzielung von Gewinnen im Sinne einer unabdingbaren langfristigen Gewinnmaximierung zu verzichten, doch kann hier ebenso gelten, daß durchaus "auch privatwirtschaftlich orientierte Kreditinstitute ihr erwerbswirtschaftliches Streben volkswirtschaftlichen und gemeinnützigen Zielen einordnen (müssen), wenn sie auf die Dauer Erfolg haben wollen."³⁾ Mit etwas anderen Worten können wir die vorliegende Situation auch so charakterisieren, daß die privaten Hypothekenbanken zwar einen angemessenen und auf lange Sicht befriedigenden Gewinn zu erzielen trachten, das erwerbswirtschaftliche Prinzip jedoch nicht in seiner Extremform verfolgen,⁴⁾ während die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute gewissermaßen erwerbswirtschaftliche Züge angenommen haben, als sie von dem Kostendeckungsprinzip als alleiniger Preisbildungsgrundlage abgehen und eine begrenzte Gewinnerzielung anstreben.⁵⁾

Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd III, S. 304

Dieser Überlegung, die möglicherweise hinsichtlich der bei den Sparkassen über eine zur Rücklagenbildung hinausgehenden Gewinnerzielung gewissen Einschränkungen unterliegen dürfte, der jedoch im Prinzip zuzustimmen ist, steht indessen auch folgende von uns nicht geteilte Ansicht gegenüber: "In gemeinwirtschaftlichen Unternehmungen können Gewinne anfallen, sie müssen es aber nicht. Die Aufgaben werden auch dann erfüllt, wenn nur die Kostendeckung erreicht wird. Gewinne sind Nebenwirkung und eher ein Indiz dafür, daß das eigentliche Unternehmungsziel verfehlt wurde, als für das Gegenteil." (Düvel, Carl: Die Konkurrenz-Position der "Öffentlichen", in: ZfK 1963, S. 318 ff, hier S. 318; vgl. auch derselbe: Die Anlagepolitik der Sparkassen, in ZfK 1963, S. 1009 f, hier S. 1009)

Steffan, Franz: Begriff und Funktion ..., a.a.O. S. 59

Vgl. Ausführungen S. 37 f

Diese Ansicht spiegelt sich beispielsweise in dem Versuch einer neuzeitlichen Definition der Sparkassen wider: "Die Sparkassen sind Kreditinstitute, die unter dem Leitgedanken der Förderung

Den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten wird, wie oben bereits erwähnt wurde, mancherorts vorgeworfen, durch fehlende Dividendenverpflichtung und durch einen Gewinnverzicht generell die Konditionen der privaten Kreditinstitute ungerechtfertigt unterbieten zu können. Es erhebt sich nun die Frage, ob diesem Problem angesichts unserer obigen Überlegungen eine praktische Bedeutung überhaupt beigemessen werden kann. Theoretisch könnte eine Unterbietung der Kreditpreise der privaten Hypothekenbanken durchaus durch einen Gewinnverzicht der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute erfolgen, obgleich diese Ansicht insbesondere von Seiten der Sparkassen nachdrücklich zurückgewiesen wird. Als Begründung hierfür wird gesagt, Dividenden seien keine Bestandteile der Kostenrechnung, daher bestehe zwischen den Gewinnausschüttungen der privaten Institute und deren Preisgestaltung kein Zusammenhang, so daß ein Gewinnverzicht keineswegs zu effektiven Kostenunterbietungen seitens der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute führen könne.¹⁾ "In diesen Feststellungen wird verkannt, daß gerade aus der Möglichkeit, auf Teile des Gewinnes oder auf den ganzen Gewinn zu verzichten, ein Wettbewerber ceteris paribus eine Vorzugsstellung gegenüber anderen hat. Deshalb kann er unter Umständen 'ungerechtfertigt unterbieten'".²⁾ Zu dem gleichen Ergebnis muß die bereits bei der Untersuchung der Kreditpolitik getroffene Feststellung führen, wonach die Gewinnbestandteile in den einmaligen oder laufenden Zinsmargen wohl als Bestandteile der Preiskalkulation anzusehen sind und sich in den Kreditpreisen der Kreditinstitute niederschlagen. Insofern besteht also zunächst theoretisch durchaus eine Möglichkeit für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, durch einen Gewinnverzicht die Kreditpreise der privaten Hypothekenbanken zu unterbieten. Wir müssen deshalb der Frage nachgehen, wie sich eine derartige Situation in der Praxis ergeben könnte.

und Pflege des Sparens mit jedermann im Rahmen der satzungsmäßigen Bestimmungen nahezu alle Formen von Bankgeschäften in der Weise tätigen, daß innerhalb dieses Rahmens erwerbswirtschaftlich gehandelt wird, der erzielte, über das notwendige Reservekapital hinausgehende Überschuß aber für gemeinnützige Zwecke Verwendung findet." (Kolbeck, Heinrich a.a.O. S. 100)

1) Vgl. Zur Wettbewerbseingabe des Deutschen Genossenschaftsverbandes, in: Sparkasse 1960, S. 311 ff, hier S. 325 f, zitiert bei Aust, Eberhard a.a.O. S. 106

2) Aust, Eberhard a.a.O. S. 106

Zunächst gilt, daß sowohl die privaten Hypothekenbanken als auch die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten und Sparkassen nach einem mehr oder weniger begrenzten Gewinn aus Gründen der Selbstfinanzierung und zur Ausschüttung an die Anteilseigner oder Gewährträger streben. Soweit dürften also regelmäßig keine Unterschiede in der Gewinnerzielungsabsicht bzw. -verwendung zwischen den konkurrierenden Institutsgruppen bestehen, so daß eine Preisunterbietung von Seiten der öffentlichen Kreditinstitute aufgrund eines Gewinnverzichtes keineswegs als Regelfall angesehen werden kann. Indessen könnte sich bei entsprechend starkem Wettbewerbsdruck durchaus auch eine Situation ergeben, in der die Kreditanstalten und Sparkassen eine Unterbietung der Angebotspreise der privaten Hypotheken beabsichtigen. Unter diesem Gesichtspunkt wäre zunächst davon auszugehen, daß auf eine Selbstfinanzierung durch Gewinnthesaurierung zumindest zeitweise verzichtet werden kann, und zwar bei den öffentlichen wie bei den privaten Instituten gleichermaßen. Demzufolge dürfte sich zumindest auf kurze Sicht aus einem Verzicht auf Selbstfinanzierung alleine keine Vorzugslage für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ergeben, da eine entsprechende Verhaltensweise bei den privaten Hypothekenbanken durch den kurzfristigen Verzicht auf Teile des Gewinnes einen Ausgleich zu schaffen vermag. Dagegen ist anzunehmen, daß die Hypothekenbanken auf Gewinnausschüttungen an die Anteilseigner auch vorübergehend nicht verzichten können, da die Aktionäre eine mit den Ausschüttungen anderer Aktienbanken vergleichbare Dividendenzahlung erwarten und, falls diese ausbleibt, andere Beteiligungen oder Anlageobjekte mit entsprechender Rentabilität suchen werden.¹⁾

Unterstellen wir, daß die Ausschüttung einer Dividende durch die Auflösung stiller Rücklagen nicht möglich ist, so ergibt sich für die Hypothekenbanken die Notwendigkeit, einen Mindestgewinn in Höhe der Dividendenverpflichtung zu erwirtschaften. Demgegenüber dürfte davon auszugehen sein, daß ein Verzicht auf Ausschüttung von Gewinnen bei den Sparkassen durchaus im Bereich des Möglichen liegt, ebenso bei den Kreditanstalten, obgleich von den letzteren allgemein eine im einzelnen unterschiedlich hohe Verzinsung der Dotationskapitalien erwartet wird, deren

Ausbleiben indessen wohl kaum die gleichen nachteiligen Folgen für die Institute haben wird wie im Falle der Hypothekenbanken. Hierin konnte eine, wenn auch auf mögliche Ausnahmefälle beschränkte Vorzugslage der Öffentlichen Institute gegenüber den privaten Hypothekenbanken gesehen werden, die sich in manchen Situationen zu einem kalkulatorischen Vorteil derart auszuwirken vermag, als Unterbietungen der Angebotspreise der letzteren zumindest im Prinzip nicht ausgeschlossen sind.

Dieser eher als Modellfall zu betrachtenden Möglichkeit sollte allerdings in der Wettbewerbsdiskussion nicht allzu viel Gewicht beigemessen werden. Abgesehen davon, daß sich bei einem möglichen Gewinnverzicht der Kostenpreis kaum eindeutig bestimmen läßt, wird die Kostenpreisregel als solche für die öffentlichen Kreditinstitute als nicht mehr zeitgemäß angesehen.¹⁾ Kennzeichnend für das Verhalten der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute dürfte vielmehr sein: "Man verzichtet auf unbedingtes Gewinnstreben ebenso wie auf bedingungslose Gemeinnutzigkeit."²⁾ Die Einstellung zum Gewinnstreben ebenso wie die Gewinnpolitik in der Praxis dürfte deshalb bei den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten und den privaten Hypothekenbanken keine derart gravierenden Unterschiede aufweisen, daß hierdurch "ungerechtfertigte Unterbietungen" durch die ersteren in wettbewerbspolitischen bedeutsamen Ausmaßen wirksam werden könnten.

2. Sicherheitsstreben und Liquiditätspolitik

Das Streben nach Gewinn, dessen Vorhandensein wir bei den hier untersuchten Kreditinstituten übereinstimmend feststellen konnten, läßt sich im allgemeinen nur dann verwirklichen, wenn die mit der Geschäftstätigkeit verbundenen Risiken durch Sicherungsmaßnahmen entsprechend berücksichtigt werden. Gewinnstreben und Sicherheitsstreben sind, wie es auf den ersten Blick erscheinen möchte, nicht in jedem Falle miteinander konkurrierenden Verhaltensweisen der Kreditinstitute, vielmehr kann das Sicherheitsstreben auch als unabdingbare Voraussetzung einer langfristigen Gewinnerzielung betrachtet werden, um Verlustmöglichkeiten, die den Bestand der Institute bedrohen könnten, auszuschalten und somit eine Gewinn

¹⁾ Vgl. Weisser, Gerhard a.a.O., Thesen 47 und 48, S. 352

²⁾ Aust, Eberhard a.a.O. S. 108

erzielung regelmäßig überhaupt erst zu ermöglichen.¹⁾ Eine hervorragende Bedeutung unter der Vielzahl von Risiken, die der Geschäftstätigkeit der Kreditinstitute gegenübersteht, nehmen die Risiken ein, die die Liquidität der Institute bedrohen, auf deren Abwendung sich als besondere Erscheinungsform des Sicherheitsstrebens die Liquiditätspolitik bzw. das Liquiditätsstreben richtet.²⁾

Das langfristige Kreditgeschäft wird vor allem im Hinblick auf Zins- und Kapitalverluste allgemein als relativ risikolos angesehen. Dies gilt für reine Kommunalkredite wie auch kommunalverbürgte Darlehen aufgrund der Person der Darlehensnehmer bzw. der Art der Sicherheiten in nahezu uneingeschränktem Maße. Entsprechend bewirkt die Art der Sicherung der Realkredite, daß die Risiken dieser Kredite durch die über die persönliche Haftung der Darlehensnehmer hinausgehende dingliche Sicherung auf ein Minimum gesenkt werden, Kapitalverluste der Kreditinstitute demzufolge nur in wenigen Fällen eintreten vermögen. Forderungsausfälle können indessen vornehmlich dann eintreten, wenn sie durch Fehler in der Wahl oder Bewertung der Beleihungsobjekte verursacht werden, weniger dagegen durch Fehler in der Beurteilung der Kreditwürdigkeit der Darlehensnehmer selbst. Um möglichen Verlusten von vornherein entgegenzuwirken, sind die Kreditinstitute regelmäßig bemüht, eine Risikostreuung sowohl in sachlicher als auch regionaler oder lokaler und vielfach personeller Hinsicht zu erreichen. Daneben wird naturgemäß eine Einschränkung von Verlustmöglichkeiten durch die institutionelle Risikobeurteilung im Hinblick auf die Bewertung der Beleihungsobjekte angestrebt. Die im Rahmen des Sicherheitsstrebens der genannten Art von den verschiedenen Kreditinstituten angewandten Maßnahmen weisen regelmäßig keine für uns bedeutsamen Unterscheidungen auf, wenn auch institutionelle Eigenheiten eine Risikostreuung beispielsweise in regionaler Hinsicht einzuschränken vermögen. Das Streben nach Sicherheit wird indessen nicht alleine der individuellen oder besser institutionellen Risikobeurteilung der einzelnen Kreditinstitute

Vgl. Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bf III, S. 298; Köppen, Joachim von a.a.O. S. 317

Vgl. Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bf III, Fußnote 42 S. 293 und S. 350

überlassen, sondern zum überwiegenden Teil von gesetzlichen und satzungsmäßigen Vorschriften bestimmt.

Die Aufgabe der Sicherheitsvorschriften besteht in erster Linie darin, den Gläubigern der Kreditinstitute einen hinreichenden Schutz vor Verlusten zu gewähren. Vorschriften zum Schutz der Einleger und Pfandbriefgläubiger konnten wir bereits an mehreren Stellen dieser Untersuchung vermerken, wie etwa im Zusammenhang mit der Eigenkapitalausstattung und den Eigenkapitalbestimmungen, der Umlaufgrenze für Schuldverschreibungen, der Forderung der Deckungskongruenz oder der Begrenzung des Kreditvolumens. Die Auswirkungen dieser Sicherheitsbestimmungen auf die Geschäftspolitik und auf die Wettbewerbspositionen der Kreditinstitute haben wir in Verbindung mit den genannten Zusammenhängen untersucht, so daß wir hier von einer ins einzelne gehenden Wiederholung Abstand nehmen können. Allerdings gilt es auch an dieser Stelle nochmals darauf hinzuweisen, daß durch die vielfach allzu starre Normierung der Sicherheitsbestimmungen institutionell abweichend in mehr oder minder starkem Maße die Geschäftspolitik der Kreditinstitute einschränkend beeinflusst wird. Zwar bestehen regelmäßig keine wesensmäßigen Unterschiede in den Zielsetzungen, jedoch in mehrfacher Hinsicht in den Eingriffsmethoden. Infolge der differenzierten Anwendung der Sicherheitsvorschriften, beispielsweise nach unterschiedlichen Rechtsformen und Banktypen, nach der Art einzelner Geschäfte oder nach dem Umfang einzelner Bilanzpositionen und -relationen, dürften unterschiedliche wettbewerbspolitische Auswirkungen auf die verschiedenen Institutsgruppen kaum ausbleiben. Indessen müßte eine auf Differenzierungen verzichtende einheitliche Normierung von Sicherheitsvorschriften aufgrund der institutionellen Strukturunterschiede zu weitaus umfassenderen wettbewerbspolitischen Konsequenzen führen, als dann die Institute in ihren Wettbewerbspositionen in stärkerem Maße unterschiedlich hart betroffen werden könnten. Zwar mögen die Bedenken, die einzelnen in erster Linie dem Gläubigerschutz dienenden Sicherheitsnormen könnten auch zweckentfremdet für andere wirtschaftspolitische Ziele eingesetzt werden, zu Recht bestehen¹⁾, ebenso wie

¹⁾ Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O., Teilziffern 71 ff, S. 37 f

zweifelhaft erscheinen mag, ob die ziemlich starren Normen den Besonderheiten einzelner Fälle gerecht werden können, doch sollte unseres Erachtens auch einem zweifellos erhöhten Maße an institutioneller Starrheit in geschäfts- und wettbewerbspolitischer Hinsicht der Vorrang vor einem weiteren Maß an institutioneller Freiheit mit einem möglicherweise verringerten Schutz der Bankgläubiger eingeräumt werden. Deshalb dürfte dem Zwang zur Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen als allgemein zwar wenig flexiblem und teilweise grobem Eingriff des Staates zum Schutz der Einleger und Pfandbriefgläubiger an Wirksamkeit aber einem von Sicherheitsnormen unbeeinflussten institutionellen Sicherheitsstreben, dem in manchen Fällen durchaus, generell jedoch kaum eine vergleichbare Effektivität eingeräumt werden kann, der Vorzug zu geben sein. Besonders bemerkenswert erscheint uns hierbei die Tatsache, daß Unterschiede in der Sicherheit einzelner Kreditinstitute oder Institutsgruppen durch die Anwendung allgemein gültiger Sicherheitsnormen größtenteils verschwinden. In den Augen der Allgemeinheit tritt eine Nivellierung der Sicherheitsvorstellungen ein, was zwar einerseits als Einschränkung eines Leistungswettbewerbs hinsichtlich des Sicherheitsstrebens zwischen den konkurrierenden Kreditinstituten angesehen werden kann, andererseits aber, da den öffentlichen Instituten eine Vorzugslage durch die Haftung der öffentlichen Hand erwächst, einen Ausgleich in den hierdurch bedingten unterschiedlichen Startpositionen herbeizuführen vermag. Nicht zuletzt dürfte zu dem Ausgleich der unterschiedlichen Startpositionen der Kreditinstitute auch die staatliche Kontrolle der Banktätigkeit einen gewissen Teil beigetragen haben, da hierdurch in den Augen des Publikums die Sicherheit aller Institute gleichermaßen gewährleistet wird.

Die Geschäftstätigkeit der Kreditinstitute unterliegt zunächst der Aufsicht des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen, die im Sinne einer reinen Fachaufsicht eine vorbeugende Überwachung zur Verhütung von Schäden in der Kredit- und Gesamtwirtschaft darstellt und sich hauptsächlich auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich des inneren und

äußeren Bankbetriebes erstreckt.¹⁾ Darüber hinaus werden die einzelnen Institutsgruppen einer weiteren besonderen Aufsicht unterstellt. Die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten unterliegen der Aufsicht durch die Anstaltsträger, die meistens von den Ländern, oder wie etwa im Falle der Deutschen Pfandbriefanstalt, vom Bund ausgeübt wird.²⁾ Die Sparkassen werden einer besonderen Sparkassenaufsicht unterworfen, "die eine positiv auf die einzelne Sparkasse als öffentlich-rechtliche Anstalt ausgerichtete, diese betreuende und fördernde Aufsicht ist."³⁾ Schließlich ist bei den privaten Hypothekenbanken ein Treuhänder, der unabhängig von der allgemeinen staatlichen Aufsicht bei jedem dieser Institute vorhanden sein muß, damit beauftragt die Interessen der Schuldverschreibungsgläubiger durch Überwachung der gesetzlichen Deckungsbestimmungen zu vertreten.⁴⁾

Damit erhebt sich nunmehr die Frage, wie die staatliche Beaufsichtigung der Banktätigkeit im Hinblick auf den Wettbewerb zwischen den Kreditinstituten zu beurteilen ist. "Die Bedeutung der Bankaufsicht wird erkennbar, wenn man sie als eine Form der staatlichen Einflußnahme ansieht, die zwischen der Verstaatlichung des Bankensystems als umfassendster Lösung und völliger Wettbewerbsfreiheit im Kreditwesen liegt."⁵⁾ Dieser Ansicht vermögen wir dann beizutreten, wenn wir die staatliche Bankenkontrolle und die vom Gesetzgeber erlassenen Sicherheitsvorschriften als Einheit betrachten. Aufgabe der staatlichen Aufsicht ist in erster Linie, die Einhaltung der die Sicherheit der Kreditinstitute betreffenden Richtlinien und Vorschriften zu überwachen, nicht dagegen, direkte Eingriffe in die Geschäftspolitik der Institute vorzunehmen. Einen Einfluß auf die Wettbewerbsfreiheit können wir

- 1) Vgl. Twiehaus, Uwe a.a.O. S. 84; Frick, Heinrich: Die Staatsaufsicht über die kommunalen Sparkassen, Berlin 1962, S. 197; Moser, Ludwig a.a.O. S. 69 ff
- 2) Vgl. Twiehaus, Uwe a.a.O. S. 68 f; Spelsberg, Paul a.a.O. S. 864 ff
- 3) Frick, Heinrich a.a.O. S. 197; vgl. Buschmann, Günther: Die Vereinbarungen und Zusammenschlüsse im Kreditwesen, Berlin 1963, S. 62
- 4) Vgl. Achterberg, Erich: Hundert Jahre Deutsche Hypothekenbank, Bremen 1962, S. 72; Barocka, Egon: Kommunalkredit ..., a.a.O. S. 446; Praxl, Herwig: Die Rechtstellung des Treuhänders nach dem Hypothekendarlehen-Gesetz, in: ZfK 1964, S. 262 ff, hier S. 264
- 5) Buschmann, Günther a.a.O. S. 62

deshalb nicht bereits darin erblicken, daß eine wie auch immer geartete staatliche Aufsicht vorhanden ist, die die Verhaltensweise der Kreditinstitute bezüglich der Sicherheitsvorschriften überwacht. Beschränkungen der Wettbewerbsfreiheit können alleine von dem Vorhandensein der Sicherheitsvorschriften selbst ausgehen, die staatliche Aufsicht dagegen soll lediglich die Durchsetzung der damit verbundenen Ziele gewährleisten. Nehmen wir als Beispiel die Funktion des Treuhänders bei den privaten Hypothekenbanken, dem im übrigen keine vergleichbare Institution bei den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten gegenübersteht.¹⁾ Der Treuhänder hat neben der Überwachung der Deckungskongruenz und der Umlaufgrenze sowie der Eintragung der Deckungswerte in das Deckungsregister darauf zu achten, daß der Wert der beliebigen Objekte nach den von der Aufsichtsbehörde genehmigten Anweisungen festgesetzt wurde, nicht dagegen eine Prüfung der materiellen Bonität durchzuführen, ob der festgesetzte Wert der Beleihungsobjekte ihrem wirklichen Wert entspricht.²⁾ Die Rechte des Treuhänders erstrecken sich also alleine auf eine formelle Prüfung der Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen. Eine Eingriffsmöglichkeit in die Geschäftspolitik der Hypothekenbanken, wenn wir etwa an die Kreditpolitik, Zinspolitik, Emissionspolitik oder die Gewinnerzielung und -verwendung denken, hat der Treuhänder nicht. Dies gilt in entsprechender Weise im Prinzip gleichfalls für die, wenn auch umfassenderen Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten der Sparkassenaufsichtsbehörden, die insbesondere auf die Einhaltung der in den Sparkassengesetzen und Mustersatzungen niedergelegten Sicherheitsbestimmungen zu achten haben, ebenso wie für die Anstaltsaufsicht der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten. Eingriffe in die Geschäftspolitik der Kreditinstitute seitens der staatlichen Aufsichtsbehörden sind, um beispielsweise die §§ 45 ff KWG zu nennen, zwar nicht ausgeschlossen, jedoch auf die Fälle beschränkt,

Eine Ausnahme bildet die Deutsche Pfandbriefanstalt, bei der vom Bundesminister für Wirtschaft ebenfalls ein Treuhänder bestellt wird. (Vgl. Letschert, Günther a.a.O. S. 131) Die Institution des Treuhänders, wie Bestimmungen über eine staatliche Aufsicht überhaupt, fehlen im OffPfG, da eine Aufsicht über die Kreditanstalten aufgrund des Verwaltungsrechts der Länder bereits in umfassenderer Form besteht. "Im übrigen sind die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten schon mit Rücksicht auf die Lombardfähigkeit ihrer Schuldverschreibungen gezwungen, von sich aus ohne besondere gesetzliche Vorschrift für entsprechende Sicherungen zu sorgen." (Spelsberg, Paul a.a.O. S. 838)

Vgl. Achterberg, Erich a.a.O. S. 72; Praxl, Herwig a.a.O. S. 264; Knacke, Ernst: 60 Jahre Hypothekendarstellungsgesetz, in: DLK 1959, S. 481 ff, hier S. 482

in denen irgendwelche Sicherheitsvorschriften durch die Institute verletzt werden. Das Vorhandensein einer staatlichen Bankenaufsicht selbst kann nach unseren Überlegungen nicht als Einflußnahme auf die Geschäftspolitik und Wettbewerbsfreiheit der Kreditinstitute angesehen werden. Unterschiedliche Auswirkungen auf die Wettbewerbspositionen der Kreditinstitute vermögen demzufolge aber auch nicht auf unterschiedlich eng gefaßte Kontroll- und Überwachungsbefugnisse zurückgeführt werden, sondern können alleine auf der differenzierten Anwendung gesetzlicher und satzungsmäßiger Sicherheitsvorschriften für die einzelnen Institutsgruppen beruhen.

Die oben genannte Nivellierung der Sicherheitsvorstellungen des Publikums gegenüber den verschiedenen Institutsgruppen verdient nicht nur hinsichtlich des Ausgleichs der durch die öffentliche Haftungsübernahme verursachten Vorzugslage der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute Beachtung, sondern auch im Hinblick auf das in jüngerer Zeit wieder häufig diskutierte Problem der Mündelsicherheitsbestimmungen.¹⁾ Das Prädikat "mündelsicher" bedeutet in den Augen der Allgemeinheit ein Höchstmaß an Sicherheit und solider Geschäftsgebarung, stellt somit für die Öffentlichkeit eine Empfehlung der als mündelsicher bezeichneten Kreditinstitute dar und bewirkt, daß hierdurch ein bemerkenswerter Teil des anlagesuchenden Kapitals bevorzugt bei diesen Instituten angelegt wird.²⁾ Die subjektive Mündelsicherheit der Sparkassen ergibt sich aus § 1807 Abs 1 Ziff. 5 BGB, der die Sparkassen generell als zur Anlegung von Mündelgeldern geeignet erklärt, sofern diese, was ohne Ausnahme der Fall ist, von den zuständigen Landesbehörden für mündelsicher erklärt worden sind. Der Grund für die Wahl der Sparkassen wird in der besonderen Sicherheit dieser Institute gesehen, die sich in erster Linie aus der Gewährträgerhaftung, aber auch aus der satzungsmäßigen Begrenzung des Geschäftsrisikos und der strengen Staatsaufsicht ergeben soll.³⁾ Die eigentlichen Mündel

¹⁾ Im Zusammenhang mit den Mündelsicherheitsbestimmungen auftretende Wettbewerbsprobleme betreffen heute vornehmlich den Wettbewerb im Einlagengeschäft zwischen Sparkassen und Kreditbanken bzw. Kreditgenossenschaften, spielten jedoch auch im Wettbewerb der ersteren zu den privaten Hypothekenbanken in früheren Jahren eine bedeutende Rolle.

²⁾ Vgl. Frick, Heinrich a.a.O. S. 88

³⁾ Vgl. Hofmann, Klaus a.a.O. S. 176; Ringleb, Waldemar: Ein starrer Begriff wird aufgelockert. in VW 1963, S. 2520 f, hier S. 2520

gelder der Sparkassen fallen kaum ins Gewicht, sie werden auf höchstens 1 % bis 3 % ihrer Spareinlagen veranschlagt,¹⁾ doch gehen weitaus bedeutendere Auswirkungen von den auf die Mündelsicherheitsbestimmungen verweisenden Vorschriften des BGB aus, die den Kreis der nach diesen Bestimmungen anzulegenden Vermögenswerte beträchtlich erweitern und beispielsweise die Anlage des Vermögens der Versicherungsträger, Innungen oder Versorgungsanstalten des Bundes und der Länder betreffen.²⁾ Einen bemerkenswerten Wettbewerbsvorteil für die Sparkassen gegenüber den Bodenkreditinstituten mußte die generelle Mündelsicherheitserklärung der ersteren so lange bedeuten, wie die Schuldverschreibungen der letzteren nicht oder zumindest nicht einheitlich als mündelsicher erklärt worden waren. Zwar sieht auch § 1807 Abs 1 Ziff 4 die objektive Mündelsicherheit für Pfandbriefe und verwandte Schuldverschreibungen vor, machte sie aber von der Eignungserklärung der Reichsregierung und des Reichsrates abhängig. Durch die Verordnung über die Mündelsicherheit der Pfandbriefe und verwandten Schuldverschreibungen vom 7. Mai 1940³⁾ wurde die bis zu diesem Zeitpunkt uneinheitliche Regelung der Mündelsicherheit, die auf Länderebene erfolgte und meistens nicht für die Pfandbriefe und Kommunalobligationen der privaten Hypothekenbanken galt, abgelöst und einheitlich alle Schuldverschreibungen, die dem Hypothekenbankgesetz und dem "Öffentlichen Pfandbriefgesetz" entsprechen, für mündelsicher erklärt.⁴⁾ Damit erstreckten sich die Anlagebestimmungen des BGB hinsichtlich der Mündelsicherheitsbestimmungen auch auf die Schuldverschreibungen der Hypothekenbanken und Kreditanstalten, was allerdings allgemein nicht nur den Kreis der nach diesen Vorschriften gebundenen Anlagesuchenden betrifft, sondern gleichzeitig als Empfehlung für die übrigen, hieran nicht gebundenen Wertpapiererwerber anzusehen ist. Von der Mündelsicherheit dieser Anlageform geht seit diesem

Vgl. Wettbewerb in der Kreditwirtschaft, o. V. in: Sparkasse 1963, S. 227 ff, hier S. 239

Vgl. hierzu im einzelnen: Frick, Heinrich a.a.O. S. 88; Hofmann, Klaus a.a.O. S. 184 ff; Stehle, Heinz: Die Mündelsicherheit und ihre Reform, Diss. Mannheim 1953, S. 10 ff; Holzheimer, Dieter: Die BGB-Vorschriften über die Mündelsicherheit und ihre entsprechende Anwendung bzw. inhaltliche Berücksichtigung auf anderen Rechtsgebieten, in: BB 1966, S. 36 ff

RGB1 I, S. 756

Vgl. Steffan, Franz: Bodenrecht ..., a.a.O. S. 325; Tornier, Kurt: Das Pfandbriefgeschäft, in: Die Bank, a.a.O. Bd II, S. 275 ff, hier S. 279

Zeitpunkt demzufolge die gleiche Werbewirkung aus, wie sie bei der generellen Mündelsicherheit der Sparkassen zu beobachten ist. Dies bedeutet aber, daß unterschiedliche Auswirkungen auf die Wettbewerbspositionen der hier untersuchten Kreditinstitute, wie sie zu früheren Zeiten bestanden haben, weggefallen sind. Im Passivgeschäft dürfte somit den Sparkassen heute ein Wettbewerbsvorteil gegenüber den Bodenkreditinstituten infolge der Mündelsicherheitsbestimmungen nicht mehr zukommen, der sich früher in einer Bevorzugung der Anlage bei Sparkassen gegenüber dem Kauf von Schuldverschreibungen aus Sicherheitserwägungen ergeben konnte. Im Wettbewerb zwischen den Sparkassen und Bodenkreditinstituten kann dem Problem der Mündelsicherheitsbestimmungen demzufolge keine Bedeutung mehr beigemessen werden.

Diese Überlegung gilt indessen gleichermaßen für einen Wettbewerbsnachteil, der den Sparkassen aus der satzungsmäßigen Beschränkung der Geschäftstätigkeit als Grundlage für die Mündelsicherheit erwachsen soll. Grundlage für die Zuerkennung der Mündelsicherheit an die Sparkassen ist die Haftung der öffentlichen Gewährträger für die Verbindlichkeiten der Sparkassen. Eine satzungsmäßige Beschränkung der Geschäftstätigkeit, die sich auf das Verbot besonders risikoreicher Geschäfte richtet, dürfte in erster Linie im Interesse der Gewährträger liegen, da diese in jedem Falle für die Verluste der Sparkassen eintreten müssen. Daher ist der Ansicht beizustimmen, daß die Beschränkungen der Geschäftstätigkeit der Sparkassen in erster Linie dem Sicherheitsbedürfnis der Gewährträger Rechnung tragen und somit lediglich eine Risikobeschränkung für die Gewährträger bedeuten, zu häufig wegen risikoreicher Geschäftstätigkeit der Sparkassen für deren Verbindlichkeiten haften zu müssen.¹⁾ Sind aber die satzungsmäßigen Beschränkungen der Sparkassengeschäfte nicht als Grundlage für die Mündelsicherheit dieser Institute anzusehen, so kann hierin auch kein, durch die Mündelsicherheitsbestimmungen verursachter Wettbewerbsnachteil erblickt werden.²⁾ Die Beschränkung der Geschäftstätigkeit der Sparkassen kann demnach nur als Folge der öffentlichen Haftung, nicht dagegen als Vor-

¹⁾ Vgl. Hofmann, Klaus a.a.O. S. 176; Nipperdey-Schneider a.a.O. S. 66

²⁾ Vgl. Hofmann, Klaus a.a.O. S. 176

aussetzung oder gar Folge der Mündelsicherheit dieser Institute betrachtet werden.

Eine Beschränkung der Geschäftstätigkeit in dem Sinne, daß den Grundsätzen der Sicherheit und Liquidität in besonderem Maße Rechnung getragen wird, kommt bei den Sparkassen in den Anlage- und Liquiditätsvorschriften zum Ausdruck.¹⁾ Diese Bestimmungen gehen über die vergleichbaren Vorschriften des Kreditwesengesetzes hinaus und engen zumindest formell die Geschäftspolitik der Sparkassen in entsprechend weitergehendem Ausmaße ein. Neben den in den Mustersatzungen festgelegten Liquiditätsvorschriften²⁾ unterliegen die Sparkassen gleichfalls den allgemeinen Mindestreservebestimmungen, doch sind die bei der Deutschen Bundesbank zu unterhaltenden Mindestreserven auf die bei den zuständigen Girozentralen zu unterhaltenden Liquiditätsreserven anzurechnen.³⁾ Ohne die Notwendigkeit oder Eignung von Liquiditätsvorschriften im Hinblick auf den Einlegerschutz zu untersuchen,⁴⁾ sei darauf hingewiesen, daß der nach den satzungsmäßigen Vorschriften der Sparkassen erwachsenden Pflicht zur Unterhaltung von Liquiditätsreserven keine grundsätzlichen, sondern nur graduelle Unterschiede zu der Liquiditätsverpflichtung vergleichbarer privater Kreditinstitute beigemessen wird, da auch die letzteren ihre Geschäftspolitik nicht alleine nach den Mindestnormen des KWG ausrichten können, sondern in darüber hinausgehendem Maße eigenverantwortlich für die Erhaltung ihrer Zahlungsbereitschaft zu sorgen haben.⁵⁾ Hinsichtlich der Eignung der Anlage- und Liquiditätsvorschriften der Sparkassen für den Schutz der Einleger ist zu bedenken, daß eine weitaus umfassendere Sicherung in der Haftungsübernahme durch die Gewährträger besteht, so daß auch hier die bereits allgemein für die Beschränkung der Geschäftstätigkeit dieser Institute getroffene Feststellung gelten dürfte, daß hiermit in erster Linie dem Sicherheitsbedürfnis der Gewährträger

Vgl. z. B. §§ 13 - 24, § 25 MuSa für Hessen (B), §§ 13 - 25, § 26 MuSa für Rheinland-Pfalz

Zitiert in Fußnote 2) S. 92

Vgl. § 16 Abs 5 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 26. Juli 1957 (BGBl I S. 745)

Siehe hierzu Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O. Teilziffern 58 ff S. 33 ff, insbesondere Teilziffer 64, S. 34 f

Vgl. Nipperdey-Schneider, a.a.O. S. 52; Floitgraf, Hans a.a.O. S. 125

Rechnung getragen wird, die genannten Vorschriften somit als notwendige Folge der öffentlichen Haftungsübernahme anzusehen sind.¹⁾ Unter dem gleichen Gesichtspunkt sind die entsprechenden satzungsmäßigen Vorschriften auf Seiten der Girozentralen zu beurteilen, die vornehmlich die Anlage der bei diesen unterhaltenen Liquiditätsreserven der Sparkassen betreffen.

Soweit wir bisher von den Risiken des langfristigen Kreditgeschäfts gesprochen haben, haben wir uns auf die Betrachtung der Ausfallrisiken, der möglichen Verluste von Kapital- oder Zinsforderungen beschränkt. Mit der Gewährung langfristiger Kredite kann jedoch nicht nur ein Ausfallrisiko verbunden sein, sondern auch ein liquiditätsmäßiges Risiko derart, daß die Darlehensnehmer in manchen Fällen nicht in der Lage sind, die Kredite rechtzeitig zu tilgen oder zurückzuzahlen. Rechtzeitig wird dabei in dem Sinne verstanden, daß beispielsweise bei den Bodenkreditinstituten die Laufzeitkongruenz der Darlehen und der zur Refinanzierung emittierten Schuldverschreibungen gewahrt bleibt, so daß eine Tilgung oder Rückzahlung der Kredite in Übereinstimmung mit dem Rückkauf der Schuldverschreibungen erfolgt. Ein entsprechendes Liquiditätsrisiko der Bodenkreditinstitute wird vor allem im reinen Kommunalkreditgeschäft gesehen, da die Gläubiger der Kommunen aufgrund deren in Krisenzeiten vielfach angespannten Finanzlage Gefahr laufen, auf Tilgung oder Rückzahlung der Darlehen warten zu müssen, bis sich die Finanzlage der Schuldner gebessert hat oder der Staat einschreitet.²⁾ Ähnlich zu beurteilen ist das Liquiditätsrisiko bei langfristigen Krediten, die durch die Aufnahme langfristiger Darlehen seitens der Institute refinanziert werden, da die Kreditinstitute hierbei allgemein terminmäßig feste Rückzahlungsverpflichtungen eingehen, deren Einhaltung zu einer Liquiditätsanspannung führen muß, wenn die Kreditnehmer zur vereinbarten Tilgung oder Rückzahlung nicht in der Lage sein sollten.³⁾ Für die reinen Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten gilt, daß eine

1) Vgl. Nipperdey-Schneider, a.a.O. S. 53 ff und 66; Floitgraf, Hans a.a.O. S. 125

2) Vgl. Barocka, Egon: Kommunalkredit ..., a.a.O. S. 452; Golz, Dietrich a.a.O. S. 122

3) Vgl. Golz, Dietrich a.a.O. S. 122

besondere Liquiditätsvorsorge, wie sie bei einer Refinanzierung der langfristigen Kredite auf der Grundlage von Einlagen notwendig wird, nicht erforderlich ist. Sowohl die Fälligkeiten der Kredite als auch die Fälligkeiten der Refinanzierungsmittel sind bekannt, so daß eine Liquiditätsvorsorge der reinen Realkreditinstitute sich vornehmlich auf den Ausgleich unvorhergesehener Liquiditätsungleichgewichte beschränken kann. Der Umfang der für die Begegnung der genannten Situationen zu haltenden liquiden Aktiva dürfte allerdings nicht mit gleicher Sicherheit abzuschätzen sein, wie die an anderer Stelle bereits erwähnte Überbrückung eines schleppenden Zinseinganges auf der Darlehensseite bei rechtzeitiger Einhaltung der Verpflichtung zur Zahlung der Wertpapierzinsen.¹⁾ Neben der Haltung liquider Aktiva zu Zwecken der Kurspflege kann sich die Unterhaltung von Liquiditätsreserven für die Bodenkreditinstitute dann als notwendig erweisen, wenn beispielsweise im Rahmen von Pensionsgeschäften relativ kurzfristige Mittel zur Refinanzierung langfristiger Kredite herangezogen werden und bei regelmäßig feststehenden Rücknahmeverpflichtungen das Problem der Anschlußfinanzierung auftritt. Indessen dürfte sich hierbei die Haltung von Liquiditätsreserven auf ein Minimum beschränken, da die Rücknahmetermine bekannt und eine anderweitige Refinanzierung frühzeitig geplant und durchgeführt werden kann. Insgesamt dürfte für die reinen Realkreditinstitute gelten, daß eine Liquiditätsvorsorge nur in begrenztem Maße erforderlich wird und sich im Normalfall auf den Ausgleich zeitlich divergierender Darlehensauszahlungen und hereinfließender Refinanzierungsmittel oder Schuldverschreibungsrückkäufe und Darlehensrückflüsse beschränkt.

Sehen wir von den in durchaus möglichen Ausnahmefällen auftretenden Liquiditätsungleichgewichten ab, so besteht im Prinzip für die Bodenkreditinstitute, soweit sie sich auf der Grundlage von Schuldverschreibungsemissionen refinanzieren, keine zwingende Notwendigkeit zur Haltung von Liquiditätsreserven. Demgegenüber erfordert naturgemäß eine Refinanzierung langfristiger Kredite aus Einlagen die Unterhaltung eines bestimmten Prozentsatzes dieser mehr oder weniger kurzfristigen

Vgl. S. 90

Finanzierungsmittel als Liquiditätsreserve zur Aufrechterhaltung der Zahlungsbereitschaft. Das auf dieser Grundlage beruhende Liquiditätsproblem tritt in vollem Umfange bei den Sparkassen auf, ebenso bei einigen als gemischte Banken arbeitenden Bodenkreditinstituten für den Teil der langfristigen Kredite, der durch Einlagen refinanziert wurde. Allerdings bestehen für die letztgenannten im allgemeinen nicht die gleichen streng normierten Anforderungen an eine Liquiditätshaltung, wie dies in Form der Liquiditätsvorschriften für die Sparkassen der Fall ist. Dennoch dürfte eine Liquiditätsvorsorge auch bei diesen Instituten, wenn wir einmal von den Vorschriften der Sparkassenmustersatzungen absehen, nach den gleichen liquiditätspolitischen Erfordernissen erfolgen wie bei den Sparkassen. Das Liquiditätsproblem der Sparkassen läßt sich in kurzer Form dahingehend charakterisieren, daß langfristige Kredite durch relativ kurzfristige Einlagen refinanziert werden, wobei zwar normalerweise auf einen verhältnismäßig hohen und konstanten Bodensatz zurückgegriffen werden kann, indessen hinsichtlich der Fälligkeit der Einlagen weitgehende Unkenntnis besteht. Für die Liquiditätsvorsorge der Sparkassen im Hinblick auf die Erhaltung der Zahlungsbereitschaft gelten die für alle einlagensammelnden Kreditinstitute allgemein gültigen Grundprinzipien, so daß wir hier von einer eingehenderen Erörterung dieser Probleme absehen können.¹⁾

Vergleichbare Liquiditätsprobleme wie bei den reinen Bodenkreditinstituten können sich bei den Sparkassen dann ergeben, wenn langfristige Kredite aus aufgenommenen Fremdgeldern oder Mitteln aus Pensionsgeschäften refinanziert werden. Allerdings darf auch hierbei die Möglichkeit einer vorzeitigen Darlehenskündigung seitens der Sparkassen nicht außer acht gelassen werden. Sofern insbesondere der Bestand an Spareinlagen keinen ins Gewicht fallenden Schwankungen unterworfen ist, ergeben sich ansonsten für die Sparkassen keine vom Regelfall abweichenden Liquiditätsprobleme im langfristigen Kreditgeschäft. Die Liquiditätsvorsorge der Sparkassen muß sich in erster Linie darauf richten, jederzeit möglichen Auszahlungsansprüchen der

¹⁾ Siehe hierzu beispielsweise Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd III, S. 350 ff, zur Liquiditätsvorsorge bei Spareinlagen insbesondere S. 357 f

Einleger nachkommen zu können, den erforderlichen Spitzenausgleich zwischen Ein- und Auszahlungsströmen bei einem Überwiegen der letzteren herzustellen.¹⁾ Hierbei kommen den Sparkassen die Vorteile des Liquiditätsausgleichs innerhalb der Sparkassen- und Giroorganisation zugute, so daß örtlich oder regional auftretende Liquiditätsanspannungen der einzelnen Institute durch die Kompensationsmöglichkeiten der Girozentralen und ebenso für die Girozentralen durch den Liquiditätsverbund mit der Deutschen Girozentrale aufgefangen werden können.²⁾ Darüber hinaus bewirkt die Liquiditätshaltung der Sparkassen bei den zuständigen Girozentralen, daß das den einzelnen Sparkassen entzogene Zentralbankgeld der gesamten Sparkassen- und Giroorganisation wenigstens teilweise zur Anlage im aktiven Kreditgeschäft erhalten bleibt, wobei dieser Effekt noch zusätzlich durch den Zusammenschluß der Institute zu einem eigenen Girosystem verstärkt wird.³⁾

Das Streben nach Liquidität durch die Unterhaltung von Liquiditätsreserven ist, da diese Reserven als unverzinsliche Barreserven oder in zum Teil nur gering verzinslichen Anlagen zu halten sind, mit einer Rentabilitätseinbuße verbunden, die sich aus dem Verzicht auf die Verwendung dieser Mittel für rentabilitätsmäßig günstigere Anlageformen ergibt. Die im Vergleich zu den reinen Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten weitaus umfangreichere Liquiditätsvorsorge der Sparkassen und, wenn auch in geringerem Maße, der gemischten Bodenkreditinstitute könnte zumindest auf den ersten Blick den Eindruck erwecken, als ob den letzteren aus dem mehr oder weniger zwangsweisen Verzicht auf höhere Rentabilität ein Wettbewerbsnachteil gegenüber den ersteren erwachsen würde. Eine negative Auswirkung der Liquiditätshaltung auf die Rentabilität dieser Institute kann zwar nicht abgestritten werden, doch ist auch hierbei wiederum zu bedenken, daß ein Ausgleich durch die Art der Mittelbeschaffung selbst erfolgt.

Vgl. Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd III, S. 353

Vgl. Golz, Dietrich a.a.O. S. 140

Vgl. Gail, Winfried: Die Verflechtung zwischen Sparkassen und Girozentralen und ihr Einfluß auf deren Wettbewerbslage, in: BB 1966, S. 292 ff, hier S. 292

Unseres Erachtens gleichen die weitaus niedrigeren wertbedingten Geldbeschaffungskosten einer Refinanzierung durch Einlagensammlung die Rentabilitätseinbußen durch erhöhte Liquiditätshaltung gegenüber den relativ hohen Wertkosten der Refinanzierung im Wege der Emission von Schuldverschreibungen völlig aus. Die Notwendigkeit zur Unterhaltung von Liquiditätsreserven ergibt sich zwingend aus der Refinanzierung langfristiger Kredite mittels Spar- und sonstigen Einlagen, kann aber, obgleich damit ein gewisser Rentabilitätsverzicht verbunden ist, unserer Ansicht nach nicht als Wettbewerbsnachteil gegenüber den sich vorwiegend auf der Grundlage von Schuldverschreibungsemissionen refinanzierenden reinen Bodenkreditinstituten angesehen werden.

3. Wettbewerb im Dienstleistungsgeschäft

Eine Untersuchung der Probleme und Erscheinungsformen des Leistungswettbewerbs der im langfristigen Kreditgeschäft tätigen Kreditinstitute müßte unvollständig bleiben, wenn wir nicht den Einfluß der Dienstleistungsgeschäfte auf die Wettbewerbspositionen der verschiedenen Institute berücksichtigen würden. Die Durchführung von Dienstleistungen spielt eine hervorragende Rolle vor allem im Wettbewerb zwischen den Universalbanken, gewinnt indessen aufgrund der Betätigung von Instituten dieses Bankentyps im langfristigen Kreditgeschäft auch an Bedeutung für den Wettbewerb auf diesem Sektor der Bankleistungen. Jedoch läßt sich auf dem Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts keineswegs die Erscheinung beobachten, daß sich infolge der bis vor kurzer Zeit bestehenden Konditionenbindungen im Aktiv- und Passivgeschäft der Universalbanken der Wettbewerb von den Gebieten der Hauptleistungen vornehmlich auf die Gebiete der Nebenleistungen verlagert hat.¹⁾ Das Ausbleiben dieser wettbewerbspolitischen Gewichtsverlagerung auf dem Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts dürfte sich zunächst damit begründen lassen, daß hier vergleichbare Konditionenbindungen nicht oder zumindest nicht in vollem Umfang vorhanden waren.²⁾ Darüber hinaus aber läßt die Spezialisierung

¹⁾ Vgl. Stützel, Wolfgang: Konkurrenzfragen ..., a.a.O. S. 810

²⁾ Vgl. Ausführungen S. 28 f

einer Anzahl von Konkurrenten auf das relativ eng begrenzte Tätigkeitsgebiet des langfristigen Kreditgeschäfts einen Leistungswettbewerb auf dem Gebiet der Nebenleistungen gegenüber den ein geschlossenes Sortiment an Bankleistungen anbietenden Universalbanken nur in vergleichsweise bescheidenem Umfange zu. Dies läßt sich mit besonderer Deutlichkeit am Beispiel des Zahlungsverkehrs darlegen.

Die Durchführung des Zahlungsverkehrs wird seitens der Bankkunden heute als selbstverständliche Dienstleistung der Kreditinstitute erwartet. Diese Erwartung wird beispielsweise von den Sparkassen und Girozentralen durch die Errichtung eines weitverzweigten organisationseigenen Girosystems erfüllt. Zahlungsverkehrsvorgänge können indessen nur dann abgewickelt werden, wenn die Bankkunden über Girokonten bei den Kreditinstituten verfügen. Die Einrichtung von Girokonten erfolgt üblicherweise auf dem Wege von Einlageneinzahlungen oder durch Einräumung eines Kontokorrentkredites. Alleine hieran wird bereits erkenntlich, daß der Durchführung des Zahlungsverkehrs der reinen Realkreditinstitute enge Grenzen gesetzt sind. Der Umfang der gesamten Einlagen, die bei den privaten Hypothekenbanken unterhalten werden dürfen, ist auf die Hälfte des unterlagfähigen Eigenkapitals, die Einräumung von Kontokorrentkrediten, bei denen die Bank Zahlungen auf Kredit leisten könnte, auf Ausnahmefälle beschränkt.¹⁾ Eine vergleichbare gesetzliche Beschränkung besteht für die öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten zwar nicht, doch ist auch hier der Umfang der Einlagen gemessen am gesamten Geschäftsvolumen nur unbedeutend. Bei beiden Institutsgruppen kann somit der Zahlungsverkehr im Vergleich zu den Universalbanken nur einen äußerst geringen Umfang erreichen. Betrachten wir demgegenüber beispielsweise die Sparkassen und Girozentralen, so entstehen durch die unbeschränkte Möglichkeit zur Durchführung des Zahlungsverkehrs bei diesen Instituten nicht alleine Vorteile im Hinblick darauf, daß durch das organisationseigene Girosystem ein beträchtlicher Teil des Zentralbankgeldes dem Gesamtsystem

Vgl. § 5 Abs 1 Ziff 4 HBG; Barlet-Karding-Fleischmann a.a.O., Anmerkung 9 zu § 5 S. 72

erhalten bleibt, so daß ein umfangreicher Liquiditätsabfluß verhindert wird, der zudem eine Ausweitung des Gesamtkreditvolumens der Sparkassen und Girozentralen erlaubt, sondern ebenso darin, daß durch die Geschäftsverbindung mit einer Anzahl potentieller Kreditnehmer sich eine Vorzugslage auch auf das langfristige Kreditgeschäft erstrecken kann. Letzteres gilt in gleicher Weise für die gemischten Hypothekenbanken wie für die Staats- und Landesbanken. Welche wettbewerbspolitischen Auswirkungen sich im einzelnen aus der Durchführung des Zahlungsverkehrs für die Universalbanken ergeben können, soll hier nicht untersucht werden,¹⁾ doch bleibt festzustellen, daß diesen Instituten hierbei eine durchaus gewichtige Vorzugslage gegenüber den reinen Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten zukommt. Allerdings müssen wir hinzufügen, daß es sich dabei nicht um einen ungerechtfertigten oder auf außerökonomischen Einflüssen beruhenden Wettbewerbsvorteil der Universalbanken handelt. Die geringe Möglichkeit zur Durchführung des Zahlungsverkehrs, sehen wir einmal von der gesetzlichen Beschränkung auf Seiten der privaten Hypothekenbanken ab, ist vielmehr aus der Spezialisierung der reinen Realkreditinstitute und aus der Natur des langfristigen Kreditgeschäfts erklärlich, die beispielsweise einen Überweisungs- oder Scheckverkehr auf der Grundlage langfristiger Kredite nicht zuläßt. So erfolgt beispielsweise auch die Auszahlung der Darlehensbeträge im langfristigen Kreditgeschäft mit nur wenigen Ausnahmen auf Konten bei den Hausbanken der Darlehensnehmer, von wo aus Zahlungen der Kreditnehmer nunmehr im Wege des üblichen Zahlungsverkehrs erfolgen.

Allgemein üblich bei den hier untersuchten Kreditinstituten ist die Durchführung des Effektenkommissionsgeschäftes. Für die privaten Hypothekenbanken bestehen bei dieser Dienstleistung keine Einschränkungen bezüglich des An- und Verkaufs fremder Wertpapiere im Auftrag von Kunden, da derartige Kommissionsgeschäfte nach § 5 Abs 1 Ziffer 3 HBG zulässig sind.

1) Siehe hierzu z. B. Vierhub, Waldemar: Neue Wettbewerbsformen im Dienstleistungsgeschäft der privaten Banken, in: ZfK 1960, S. 19 ff; Keßler, Helmut: Wachsende Bedeutung der Dienstleistungen im Wettbewerb, in: Sparkasse 1966, S. 119 f; Gail, Winfried a.a.O. S. 292 ff; Dick, Adalbert a.a.O. S. 23 ff

Allerdings werden Spekulationsgeschäfte bei der Ausführung von Effektenkommissionen ausgeschlossen, da ein Selbsteintritt nur bei Verkaufskommissionen erlaubt ist und Börsengeschäfte, "die zwar äußerlich in die Form eines Kassageschäfts gekleidet, nach ihrem wirtschaftlichen Zweck aber Ultimogeschäfte sind", ausgeschlossen werden.¹⁾ Für Sparkassen gelten im Effektenkommissionsgeschäft lediglich Vorschriften derart, daß bei Kaufaufträgen ausreichende Deckung vorhanden sein muß und bei Verkaufsaufträgen die Wertpapiere vorher geliefert werden müssen.²⁾ Ansonsten führen die Sparkassen Effektenkommissionsgeschäfte wie alle anderen Kreditinstitute durch,³⁾ haben also durch die Möglichkeit auf Selbsteintritt eine weitergehende Handlungsfreiheit als die privaten Hypothekenbanken. Beschränkungen gesetzlicher oder satzungsmäßiger Art bestehen hinsichtlich des Effektenkommissionsgeschäfts für die Kreditanstalten nicht, so daß bei diesen Instituten eine allerdings wettbewerbspolitisch nahezu unbedeutende Vorzugslage vornehmlich gegenüber den Hypothekenbanken vorhanden ist. Allerdings dürfte sich auch hierbei wieder auf Seiten der Universalbanken die Geschäftsverbindung mit Kunden auf anderen Gebieten bemerkbar machen, während sich im Regelfalle die Effektenkommissionsgeschäfte der privaten Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten ausschließlich auf Depotkunden beschränken werden.

Das Wertpapierverwahrungs- und -verwaltungsgeschäft ist eine der Nebenleistungen, die den privaten Hypothekenbanken nach § 5 Abs 1 Ziff 5 HBG ausdrücklich erlaubt ist. Besondere Bedeutung erlangt meistens das Depotgeschäft im Zusammenhang mit eigenen Schuldverschreibungen, zumal zumindest bei den privaten Hypothekenbanken Kundendepots mit eigenen Emissionspapieren ohne Berechnung von Depotgebühren geführt, während für die Verwahrung und Verwaltung fremder Wertpapiere regelmäßig Gebühren erhoben werden.⁴⁾ Hinsichtlich der einzelnen Arten

¹⁾ Vgl. Barlet-Karding-Fleischmann a.a.O., Anmerkung 9 zu § 5, S. 72

²⁾ Vgl. z. B. § 27, Ziff 1 MuSa Rheinland-Pfalz, § 26 Ziff 1 MuSa für Hessen (B)

³⁾ Vgl. Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd I, S. 130

⁴⁾ Vgl. Knacke, Ernst: Die Hypothekenbanken, a.a.O. S. 93

der Depots und der Technik des Wertpapierverwahrungs- und -verwaltungsgeschäfts bestehen keine für uns bemerkenswerten Unterschiede zwischen den privaten Hypothekenbanken und den übrigen hier untersuchten Institutsgruppen.¹⁾ Während das Depotgeschäft für die reinen Realkreditinstitute in überwiegendem Maße tatsächlich als Dienstleistung angesehen werden kann, die kaum in Zusammenhang mit anderen Bankleistungen steht, erlangt dieses für die Universalbanken vor allem im Hinblick auf das kurz- und mittelfristige Kreditgeschäft eine besondere Bedeutung, die sich bereits aus der Möglichkeit der Verpfändung von Wertpapieren zur Kreditsicherung ergibt.

Betrachten wir nun im Zusammenhang den Einfluß der verschiedenen Dienstleistungsmöglichkeiten auf die Wettbewerbspositionen der hier untersuchten Institutsgruppen, so müssen wir erkennen, daß positive Auswirkungen nahezu ausschließlich auf Seiten der Universalbanken zu beobachten sind. Regelmäßig gilt, daß Dienstleistungsgeschäfte für sich alleine betrachtet rentabilitätsmindernd wirken, da die Kosten der Dienstleistungen aus den hierfür berechneten Gebühren oder Provisionen kaum gedeckt werden können.²⁾ Dies gilt allerdings dann nicht mehr, wenn die Dienstleistungen im Zusammenhang mit anderen Bankleistungen betrachtet werden, deren Erträge die Aufwendungen für die Dienstleistungsgeschäfte übersteigen. So ist etwa der Zahlungsverkehr der Universalbanken in engem Zusammenhang mit dem Einlagen- und Kreditgeschäft zu sehen, wobei Erträge nicht nur aus der Verwendung des Bodensatzes der Sichteinlagen im Kreditgeschäft, sondern auch aus der Einräumung von Kontokorrentkrediten zur Abwicklung der Zahlungsvorgänge anfallen können.³⁾ Ähnlich ist der Einfluß des Depotgeschäfts auf den Effektenhandel und das Kreditgeschäft zu beurteilen. Stellen wir diesen Kompensationsmöglichkeiten der Aufwendungen im Dienstleistungsgeschäft der Universalbanken nunmehr die entsprechenden Möglichkeiten auf Seiten der reinen Realkreditinstitute gegenüber, so wird deutlich,

1) Eine zusammenfassende Darstellung findet sich bei Opitz, Georg: Das Depotgeschäft, in: Die Bank, a.a.O. Bd II, S. 505 ff; Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd II, S. 234 ff

2) Vgl. Keßler, Helmut a.a.O. S. 120

3) Vgl. Hagenmüller, Karl Friedrich a.a.O. Bd II, S. 295

daß diese einen verhältnismäßig geringen Umfang einnehmen, bedingt in erster Linie durch den nahezu vollständig fehlenden Ausgleich im Einlagen- und kurzfristigen Kreditgeschäft. Ein möglicher Zusammenhang zwischen Depotgeschäft und dem Absatz eigener Emissionen vermag hier zwar ebenso wie hinsichtlich des Effektenkommissionsgeschäfts zu bestehen, kann jedoch exakt kaum nachgewiesen werden. So gesehen vermag die rentabilitätsmindernde Durchführung von Dienstleistungsgeschäften regelmäßig nicht oder zumindest nicht in vollem Umfange durch die Beziehungen zu anderen ertragbringenden Bankleistungen bei den reinen Realkreditinstituten ausgeglichen werden. Auch kann die Kostenunterdeckung der Dienstleistungsgeschäfte im allgemeinen seitens der reinen Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten nicht durch eine Anhebung der Provisionen und Gebühren aufgefangen werden, da die Institute aus Wettbewerbsgründen zur Berechnung von Sätzen gezwungen werden, die denen der Universalbanken entsprechen. Indessen gilt zumindest im Hinblick auf den Zahlungsverkehr, daß gravierende Auswirkungen auf die Wettbewerbspositionen der reinen Realkreditinstitute durch bemerkenswerte Rentabilitätseinbußen schon wegen des geringen Umfangs, den diese Dienstleistung bei den genannten Instituten einnimmt, nicht festzustellen sein dürften. Bezüglich des Effektenkommissionsgeschäfts und des Depotgeschäfts lassen sich keine entsprechenden Schlüsse ziehen, da statistische Zahlen über den Umfang dieser Dienstleistungen bei den Kreditinstituten fehlen. Allgemein dürfte unseres Erachtens nach jedoch gelten, daß die Universalbanken sich im Dienstleistungsgeschäft infolge der Möglichkeit des Angebotes eines geschlossenen Sortiments an Bankleistungen und die hierdurch vorhandenen Beziehungen zwischen Dienstleistungen und ertragssteigernden Bankgeschäften gegenüber den reinen Realkreditinstituten in einem, allerdings nicht exakt erfaßbaren Wettbewerbsvorteil befinden.

Drittes Kapitel: Nichtleistungswettbewerb

Mit dem Begriff des Nichtleistungswettbewerbs kennzeichneten wir eingangs Veränderungen der Wettbewerbspositionen der Konkurrenten, die nicht auf deren ökonomische Leistungsfähigkeit zurückzuführen sind, sondern auf außerökonomischen, in erster Linie gesetzgeberischen und verwaltungsmäßigen Einflüssen beruhen. Unsere Untersuchung des Leistungswettbewerbs im vorangegangenen Kapitel ergab indessen, daß auch hier indirekte Auswirkungen staatlicher Einflußmaßnahmen auf die Wettbewerbspositionen der Konkurrenten etwa derart vorhanden sein können, daß gesetzliche und satzungsmäßige Vorschriften die Geschäftspolitik der Kreditinstitute zu beeinflussen und den Leistungswettbewerb einzuschränken vermögen. Hierdurch mitunter bedingte Vorzugslagen auf Seiten einzelner oder mehrerer Konkurrenten wollen wir jedoch nicht als Auswirkungen eines Nichtleistungswettbewerbs betrachten. Zwar sind auch gesetzliche und satzungsmäßige Vorschriften der bisher untersuchten Art Faktoren, auf deren Vorhandensein die Kreditinstitute keinen Einfluß nehmen können, doch vermögen hier geschäftspolitische Maßnahmen trotz des Vorliegens außerökonomischer Einflüsse eine Veränderung der Auswirkungen und damit der Wettbewerbspositionen der einzelnen Konkurrenten herbeizuführen. Das Vorhandensein derartiger Einflüsse kann zwar die Ausübung des Leistungswettbewerbs in mehr oder minder starkem Maße einschränken, bewirkt indessen noch nicht das Aufkommen seitens der Konkurrenten unbeeinflussbarer Wettbewerbsungleichheiten. Die sich aus unterschiedlichen staatlichen Einflußmaßnahmen etwa im Hinblick auf die Begrenzung der Kreditvolumina der Kreditinstitute ergebenden, meistens nur geringfügig unterschiedlichen Auswirkungen auf die Wettbewerbspositionen der Konkurrenten können von uns nicht als Wettbewerbsverschiebungen oder Wettbewerbsverzerrungen betrachtet werden, da die in diesem Zusammenhang verursachten Veränderungen der Wettbewerbspositionen letztlich doch auf die ökonomische Leistungsfähigkeit der Institute und nicht bereits auf die staatlichen Eingriffe selbst zurückzuführen sind. Zwar werden hierdurch die Handlungsmöglichkeiten der Wettbewerbsteilnehmer in mitunter unterschiedlichen Maßen begrenzt, doch liegt es wiederum

an der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Institute selbst, durch eine Veränderung der Bezugsgrundlagen diese Grenzen zu verändern. Zudem gilt, daß der Staat mit derartigen Eingriffen zwar vielfach in den Methoden, nicht hingegen in der Zielsetzung Differenzierungen im Hinblick auf die Konkurrenten vornimmt. Hier sind es die institutionellen Eigenheiten der Kreditinstitute, die Differenzierungen der Eingriffsmethoden erfordern und in manchen Fällen unterschiedliche Auswirkungen hinsichtlich des Umfanges der Beschränkung des Leistungswettbewerbs zeigen, indessen nicht von vornherein unterschiedliche Wettbewerbspositionen schaffen.

Eine Grenze zwischen den Elementen des Leistungswettbewerbs und des Nichtleistungswettbewerbs zu ziehen, erweist sich hierbei durchaus nicht immer als einfach. Trennen wir deshalb die außerökonomischen Einflüsse in solche, auf deren Vorhandensein selbst die Konkurrenten zwar keinen Einfluß haben, deren Auswirkungen jedoch durch ihre ökonomische Leistungsfähigkeit beeinflußt zu werden vermögen, und solche, bei denen weder Vorhandensein noch Auswirkungen durch die ökonomische Leistungsfähigkeit verändert werden, per se also bereits Wettbewerbsungleichheiten bewirken können. Verdeutlichen wir diese Überlegung anhand eines Beispiels, so bewirken etwa verschiedene Vorschriften eine Begrenzung der Kreditvolumina der Kreditinstitute, die direkt oder indirekt auf die Grundlage der Eigenkapitalausstattung Bezug nehmen. Eine Veränderung dieses Tatbestandes durch Veränderung der gesetzlichen Vorschriften entzieht sich den Einflußmöglichkeiten der Kreditinstitute, doch vermag eine Veränderung der Bezugsgrundlage, d. h. eine Erhöhung des Eigenkapitals eine Veränderung der absoluten Begrenzung der Kreditvolumina herbeizuführen. Demgegenüber liegt es nicht im Einflußbereich der Kreditinstitute, beispielsweise die Auswirkungen einer unterschiedlichen Gewinnbesteuerung durch ökonomische Leistungsfähigkeit zu beeinflussen, es sei denn durch einen vollständigen Verzicht auf Gewinnerzielung, was aber einem Verzicht auf Wachstum und Entwicklung der ökonomischen Leistungsfähigkeit, möglicherweise einem Verzicht auf die Teilnahme am Wettbewerb überhaupt gleichzusetzen wäre. Das Vorhandensein außerökonomisch bedingter Vorzugslagen auf Seiten eines oder mehrerer Wettbewerbsteilnehmer, das gleichzeitig eine Benachteiligung eines oder mehrerer anderer Wettbewerbsteilnehmer bedeutet, so-

mit per se bereits eine Verschiebung der Wettbewerbspositionen der Konkurrenten bewirkt und in seinen Auswirkungen von ökonomischen Leistungsfaktoren nicht beeinflusst werden kann, kennzeichnet den Tatbestand des Nichtleistungswettbewerbs. Faktoren des Nichtleistungswettbewerbs vermögen indessen nicht nur ungleiche Startpositionen zu schaffen, sondern im theoretisch möglichen Extremfall die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Konkurrenten vollständig zu vernichten.

Damit soll an dieser Stelle nicht bereits ein Werturteil hinsichtlich der Auswirkungen von Faktoren des Nichtleistungswettbewerbs auf die hier untersuchten Kreditinstitute erfolgen, vielmehr bleibt zu untersuchen, inwieweit außerökonomisch bedingte Vorzugslagen einzelner Konkurrenten infolge institutioneller, möglicherweise als Rechtfertigung dienender Tatbestände zu begründen und zu vertreten sind und somit auf einen Ausgleich bereits anderweitig verursachter Wettbewerbsungleichheiten abzielen, oder, sofern dies nicht der Fall sein sollte, ungerechtfertigte Wettbewerbsverzerrungen darstellen. Bei der Erörterung dieser meistens im Mittelpunkt der Wettbewerbsauseinandersetzungen zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten stehenden Fragen können wir uns auf eine kurze, teilweise lediglich zusammenfassende Darstellung der Sachverhalte und ihrer Auswirkungen beschränken, da die hiermit zusammenhängenden Wettbewerbsprobleme bereits Gegenstand zahlreicher Untersuchungen sind. Um jedoch zu einer Gesamtbeurteilung der Wettbewerbssituation im langfristigen Kreditgeschäft zu gelangen, können wir auf die Berücksichtigung auch der bereits andernorts untersuchten Einzelprobleme nicht verzichten. Dies gilt in erster Linie für das Problem einer ungleichen steuerlichen Behandlung vergleichbarer Tatbestände auf Seiten privater und öffentlicher Kreditinstitute, aber auch für die Begünstigungen der letzteren durch die öffentliche Hand alleine aufgrund der Rechtsform dieser Institute. Der Kern der im Zusammenhang mit außerökonomisch bedingten Vorzugslagen entstehenden Wettbewerbsprobleme läßt sich darauf zurückführen, daß öffentlich-rechtliche Institute, die aus besonderem Anlaß mit meistens eng begrenzten Aufgabengebieten, welche von privaten Kreditinstituten nicht oder nicht in gewünschtem Umfange erfüllt werden konnten, gegründet und

sich im weiteren Verlauf der Entwicklung nicht auf die Erfüllung ihres Gründungsauftrages beschränkten, sondern zu Konkurrenten der privaten Institute wurden. Ursprünglich gerechtfertigte Vergünstigungen können somit durch den Wegfall der Rechtfertigungsgrundlagen zu nunmehr ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteilen werden. Diese Probleme sind allerdings bereits Teil der im vierten Kapitel dieser Untersuchung anschließenden Gegenüberstellung von Sonderlasten und Privilegien auf Seiten einzelner der konkurrierenden Institutsgruppen. Wenden wir uns zunächst der Frage zu, welche Auswirkungen sich aus einer steuerlich unterschiedlichen Behandlung der Kreditinstitute im Hinblick auf ihre Wettbewerbspositionen ergeben.

I Der Einfluß steuerlicher Bestimmungen auf die Wettbewerbsgleichheit

1. Die gesetzliche Regelung und ihre Begründung

Die hier untersuchten Kreditinstitute gehören zwar ohne Ausnahme zu dem Kreis derjenigen privilegierten Banken, denen seitens des Gesetzgebers Steuervergünstigungen eingeräumt werden, doch können sich Abweichungen von einer möglichen steuerlichen Gleichbehandlung der Kreditinstitute hinsichtlich Umfang und Begründung, aber auch hinsichtlich der Bezugsgrundlagen der Steuervergünstigungen ergeben, die sich teils auf das Aktiv-, teils auf das Passivgeschäft beziehen. Das Körperschaftsteuergesetz¹⁾ sieht in § 19 Abs 2 Steuervergünstigungen für die Kreditinstitute vor, die sich ausschließlich oder überwiegend im langfristigen Kreditgeschäft betätigen. Ausgenommen von dieser Regelung sind die öffentlichen oder unter Staatsaufsicht stehenden Sparkassen, denen eine Steuervergünstigung bereits nach § 4 Abs 1 Ziffer 4 KStG eingeräumt wird. Nach § 19 Abs 2 KStG ermäßigt sich die Körperschaftsteuer bei Kreditanstalten des öffentlichen Rechts für Einkünfte aus dem langfristigen Kommunalkredit-, Realkredit- und Meliorationskreditgeschäft auf 26,5 % des Einkommens,

¹⁾ KStG in der Fassung vom 24. Mai 1965 (BGBl I S. 449)

während Einkünfte aus den übrigen Geschäften dem vollen Steuersatz von 49 % unterliegen. Für die reinen Hypothekenbanken, deren Geschäftsbetrieb sich auf die in § 5 HBG genannten Geschäfte beschränkt, gilt ein ermäßigter Körperschaftsteuersatz von 27,5 %, während berücksichtigungsfähige Ausschüttungen mit einem Satz von 15 % versteuert werden. Bei den gemischten Hypothekenbanken gilt der ermäßigte Steuersatz von 27,5 % nur für die Einkünfte aus den in § 5 HBG genannten Geschäften, so daß die Einkünfte aus sonstigen Geschäften dem vollen Körperschaftsteuersatz von 51 % unterliegen, wobei allerdings gleichermaßen für die berücksichtigungsfähigen Ausschüttungen ein Steuersatz von 15 % Anwendung findet. Bezugsgrundlage für die Tarifvergünstigungen der genannten Institute ist das langfristige Kreditgeschäft. Die Begründung der steuerlichen Vergünstigungen für das langfristige Kreditgeschäft läßt sich in erster Linie darauf zurückführen, daß der Geschäftsbetrieb der begünstigten Institute gesetzlich auf bestimmte Aufgabenbereiche beschränkt ist, deren Erfüllung im öffentlichen Interesse liegt, auf die im Verhältnis zu anderen Bankgeschäften relativ geringe Gewinnmöglichkeit durch die überdurchschnittlich hohen Kosten des langfristigen Kreditgeschäfts und schließlich auf die staatliche Aufsicht, der die Geschäftstätigkeit der genannten Institute unterliegt.¹⁾ Eine besondere Regelung ergibt sich darüber hinaus für einen Teil der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten, die als Staatsbanken fungieren und neben der körperschaftsteuerlichen Tarifvergünstigung für Einkünfte aus dem langfristigen Kreditgeschäft für Einkünfte aus der Erfüllung von Aufgaben staatswirtschaftlicher Art in vollem Umfang von der Körperschaft-, Vermögen- und Gewerbesteuer befreit sind.²⁾ Die Staatsbanken sind demzufolge, betrachten wir zunächst alleine die körperschaftsteuerliche Regelung, in dop-

¹⁾ Vgl. Flotigraff, Hans a.a.O. S. 77 ff; Alsheimer, Herbert a.a.O. S. 29 ff; Nipperdey-Schneider a.a.O. S. 62 ff; Schwerdtfeger, Werner: Die Begünstigungen der Kreditinstitute und der Bausparkassen bei den direkten Steuern, Diss. Köln 1962, S. 112 ff

²⁾ Vgl. § 4 Abs 1 Ziff 3 KStG, § 3 Abs 1 Ziff 3 VStG (i.d.F. vom 10. Juni 1954, BGBl I S. 137), § 3 Ziff 3 GewStG (i.d.F. vom 25. Mai 1965, BGBl I S. 459)

pelter Hinsicht steuerbegünstigt, wobei allerdings Einkünfte aus sonstigen Bankgeschäften, die über den Rahmen der genannten Art hinausgehen, dem vollen Körperschaftsteuersatz von 49 % unterliegen.¹⁾ Eine sachliche Begründung für die vollständige Steuerbefreiung der Staatsbanken, soweit sie staatswirtschaftliche Aufgaben erfüllen, besteht nicht, doch wurde bereits bei der Einführung des Körperschaftsteuergesetzes von 1920 darauf hingewiesen, "daß es nicht sinnvoll sei, wenn sich der Staat selbst besteuere, zumal die von den Staatsbanken erzielten Gewinne ohnehin an die Staatskasse abgeführt würden."²⁾ Schließlich gilt eine vollständige Körperschaft-, Vermögen- und Gewerbesteuerbefreiung für diejenigen Kreditanstalten, die als Organe der staatlichen Wohnungspolitik anerkannt sind.³⁾ Die Begründung für die Steuerbefreiung der Organe der staatlichen Wohnungspolitik ergibt sich aus ihrer unmittelbar gemeinnützigen Zwecken dienenden Aufgabenstellung und der nach dem Gesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen im einzelnen geregelten Gewinn- und Vermögensverwendung dieser Institute.⁴⁾

Fassen wir zusammen, so ergibt sich für die privaten Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten, soweit einzelne Institute der letztgenannten Gruppe nicht bereits zu den Organen der staatlichen Wohnungspolitik zählen, eine Ermäßigung des Körperschaftsteuersatzes auf die Einkünfte aus dem langfristigen Kreditgeschäft, für diejenigen Kreditanstalten, die Einkünfte aus der Erfüllung von Aufgaben staatswirtschaftlicher Art erzielen, hierfür darüber hinaus eine vollständige Körperschaft-, Vermögen- und Gewerbesteuerbefreiung, und schließlich für die als Organe der staatlichen Wohnungspolitik anerkannten Kreditanstalten eine vollständige Befreiung hinsichtlich der

¹⁾ Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 106 ff; Alsheimer, Herbert a.a.O. S. 46 ff; Schwerdtfeger, Werner a.a.O. S. 60 ff

²⁾ Schwerdtfeger, Werner a.a.O. S. 60

³⁾ Vgl. § 4 Abs 1 Ziff 6 KStG, § 3 Abs 1 Ziff 6 VStG, § 3 Ziff 6 GewStG in Verbindung mit den Vorschriften des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes. Zu Einzelheiten siehe Floitgraf, Hans a.a.O. S. 88 ff; Giese, Robert und Steinbring, Olaf: Kreditinstitute als Steuerzahler, in: BB 1963, S. 81 ff und 116, hier S. 116

⁴⁾ Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 88 ff; Giese-Steinbring a.a.O. S. 116

Körperschaft-, Vermögen- und Gewerbesteuer.¹⁾

Die öffentlichen oder unter Staatsaufsicht stehenden Sparkassen sind nach § 4 Abs 1 Ziffer 4 KStG von der Körperschaftsteuer befreit, soweit sie der Pflege des eigentlichen Sparverkehrs dienen. Dies gilt in gleicher Weise für die Vermögen- und Gewerbesteuer,²⁾ wobei eine volle Steuerpflicht in jedem Falle auf den Teil des Gewinnes bzw. Vermögens eintritt, der nicht auf die Pflege des eigentlichen Sparverkehrs³⁾ entfällt. Zum eigentlichen Sparverkehr der Sparkassen zählen die Annahme und Auszahlung von Spareinlagen sowie die Anlage der Spareinlagen im Aktivgeschäft, nicht dagegen beispielsweise Dienstleistungsgeschäfte oder derartige Kreditgeschäfte, die nicht als Anlage von Spareinlagen aufgefaßt werden können.⁴⁾ Die Steuervergünstigungen der Sparkassen lassen sich, ohne an dieser Stelle auf Einzelheiten der unterschiedlichen Rechtsfertigungsversuche einzugehen, regelmäßig auf die Förderung des Sparverkehrs dieser Institute zurückführen. Lassen wir zunächst die Steuervergünstigungen der Staatsbanken und Organe der staatlichen Wohnungspolitik außer Betracht, so lassen sich hinsichtlich der steuerlichen Behandlung der hier untersuchten Kreditinstitute zwei voneinander abweichende Grundkonzeptionen erkennen. Einmal wird das langfristige Kreditgeschäft als im öffentlichen Interesse liegende Banktätigkeit durch steuerliche Tarifiermäßigungen, zum anderen die Spareinlagensammlung als ebenfalls im öffentlichen Interesse liegende Betätigung der Sparkassen durch eine völlige Steuerbefreiung des eigentlichen Sparverkehrs gefördert. Während also die Bezugsgrundlage für die Steuervergünstigungen der Hypothekenbanken und Kreditanstalten deren Aktivgeschäft ist, ist es bei den Spar-

- 1) Von den in unserer Untersuchung berücksichtigten öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten gelten zur Zeit als Staatsbanken: Bayerische Staatsbank, München; Braunschweigische Staatsbank, Braunschweig; Hamburgische Landesbank-Girozentrale, Hamburg; Staatliche Kreditanstalt Oldenburg/Bremen, Bremen. Als Organe der staatlichen Wohnungspolitik sind anerkannt: Badische Landesbankkreditanstalt, Karlsruhe; Badische Kommunale Landesbank-Girozentrale, Mannheim; Bayerische Landesbodenkreditanstalt, München; Deutsche Pfandbriefanstalt, Berlin/Wiesbaden. (Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 106 und 88)
- 2) Vgl. § 3 Abs 1 Ziff 4 VStG, § 3 Ziff 4 GewStG
- 3) Zur Begriffsdefinition siehe Alsheimer, Herbert a.a.O. S. 50 ff, insbesondere S. 52
- 4) Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 109; Giese-Steinbring a.a.O. S. 82; Schwerdtfeger, Werner a.a.O. S. 89 ff

kassen deren Passivgeschäft. Es kann uns daher durchaus zweifelhaft erscheinen, hierin, abgesehen von dem jeweiligen Umfang der Steuervergünstigungen, eine gleiche Grundkonzeption sehen zu wollen: "Im Prinzip hat der Gesetzgeber für Kreditinstitute mit vergleichbaren geschäftlichen Tatbeständen gleiche oder ähnliche steuerliche Konsequenzen schon gezogen. Eine nähere Prüfung zeigt dabei, daß der Steuergesetzgeber im einzelnen auf die besonderen Verhältnisse der jeweiligen Institutsgruppe eingegangen ist."¹⁾ Diese Folgerung scheint uns hinsichtlich der steuerlichen Begünstigung des langfristigen Kreditgeschäfts einerseits und des eigentlichen Sparverkehrs andererseits nicht zuzutreffen. Einer eingehenderen Erörterung dieser Frage wollen wir uns indessen im Zusammenhang mit der Problematik der gesetzlichen Regelung zuwenden.

2. Die Problematik der gesetzlichen Regelung

Bedient sich der Staat einer Anzahl von Kreditinstituten zur Erfüllung von Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, so genießen die mit der Durchführung dieser Aufgaben betrauten Kreditinstitute meistens eine staatliche Subventionierung der Art, daß ihnen steuerliche Vergünstigungen zum Ausgleich besonderer Belastungen zuteil werden. Unter dem Gesichtspunkt eines wettbewerbsneutralen Verhaltens des Staates können gegen derartige Lenkungsmaßnahmen keine Einwendungen erhoben werden, wenn sie in das Wettbewerbsgeschehen auf dem Markt der Bankleistungen nicht eingreifen. Wettbewerbsneutral ist dabei die Begünstigung bestimmter Kreditinstitute dann, wenn zwischen den privilegierten Instituten und anderen keine Konkurrenzbeziehungen bestehen, wie dies etwa bei der Steuerbefreiung der Zentralkreditinstitute der Fall ist.²⁾ Bestehen aber Konkurrenzbeziehungen zwischen den begünstigten und anderen nicht oder weniger begünstigten Instituten, so hat dies im allgemeinen

¹⁾ Wettbewerb in der Kreditwirtschaft, a.a.O. S. 234

²⁾ Vgl. § 4 Abs 1 Ziff 2 KStG, § 3 Abs 1 Ziff 2 VStG, § 3 Ziff 2 GewStG. "Soweit diese Institute dennoch gelegentlich in Wettbewerb mit den übrigen Banken treten, ist ihre größere Konkurrenzfähigkeit nicht etwa auf bestimmte steuerrechtliche Vorschriften zurückzuführen, sondern sie ergibt sich im wesentlichen daraus, daß diese Institute eigentlich öffentlich-rechtliche Exekutivorgane sind, die zur leichteren Abwicklung ihrer Geschäfte die Gestalt eines Bankinstituts angenommen haben." (Flöitgraf, Hans a.a.O. S. 52)

eine Stärkung der Wettbewerbspositionen der begünstigten zu Lasten der nicht oder weniger begünstigten Konkurrenten zur Folge, soweit die steuerlichen Vorteile die mit der Durchführung der förderungswürdigen Aufgaben verbundenen Nachteile oder besonderen Belastungen übersteigen.

Stellen wir zunächst die Frage des Vorhandenseins von Sonderlasten einzelner Konkurrenten zurück und betrachten alleine die möglicherweise mit der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung der Kreditinstitute auftretenden Auswirkungen auf das Wettbewerbsgeschehen im Sektor des langfristigen Kreditgeschäft. Die mit dem Problem der Sonderlasten verbundenen Fragen der Begründung und Berechtigung steuerlicher Privilegien werden wir im Anschluß hieran untersuchen. Wenden wir uns also dem erstgenannten Gesichtspunkt zu, so erhebt sich die Frage, worin die möglichen wettbewerbspolitischen Auswirkungen der steuerrechtlichen Regelung bestehen können. Diese Frage erscheint zunächst insofern von untergeordneter Bedeutung, als gerade auf dem Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts zu beobachten ist, daß sämtlichen auf diesem Gebiet maßgeblich beteiligten Kreditinstituten der Vorzug steuerlicher Vergünstigungen zuteil wird, unmittelbar ins Auge fallende Ungleichheiten wie sie etwa im Wettbewerb zwischen den privaten Kreditbanken und deren öffentlich-rechtlichen Konkurrenten aufgrund einer einseitigen steuerlichen Begünstigung der letzteren entstehen nicht vorhanden sind. Auswirkungen auf die Wettbewerbspositionen der im langfristigen Kreditgeschäft konkurrierenden Institute werden demzufolge in erster Linie in den unterschiedlichen Bezugsgrundlagen und einem unterschiedlichen Umfang der den einzelnen Wettbewerbsteilnehmern seitens des Gesetzgebers zuerkannten Steuervergünstigungen zu suchen sein. Eine steuerliche Begünstigung nur eines von zwei Wettbewerbsteilnehmern bewirkt ceteris paribus auf Seiten des Begünstigten eine Steuerersparnis, oder anders ausgedrückt, die Entstehung einer Privilegienrente.¹⁾ Dies gilt aber gleichermaßen, wenn die Steuervergünstigungen auf Seiten des einen Wettbewerbsteilnehmers einen größeren Umfang einnehmen als auf

¹⁾ Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O. Tz 124, S. 60 ff.

Seiten des anderen, so daß in diesem Falle eine Privilegienrente auf Seiten des Mehrbegünstigten durch eine entsprechend höhere Steuerersparnis entsteht. Dabei ist es grundsätzlich unerheblich, ob diese Privilegienrente aufgrund einer Kostensteuer- oder Gewinnsteuerersparnis hervorgerufen wird, da unabhängig vom Entstehungsgrund eine Privilegienrente beispielsweise zur Expansion des Mehrbegünstigten durch verstärkte Eigenkapitalbildung oder zur Einräumung günstigerer Konditionen als die des Konkurrenten verwendet werden kann.¹⁾²⁾

Betrachten wir nun die Situation auf dem Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts, so ergibt sich, daß die privaten Hypothekenbanken zwar im Regelfall die gleichen steuerlichen

¹⁾ Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 49 ff; Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O., Tz 150 ff, S. 73 ff; Nipperdey-Schneider a.a.O. S. 85

²⁾ Seitens der Sparkassen wird in einer Veröffentlichung ("Wettbewerb in der Kreditwirtschaft, a.a.O. S. 235) zu dieser Frage folgendes behauptet: "Bei der These, daß für den Wettbewerb von öffentlichen und privaten Unternehmen "gleiche" steuerliche Bedingungen gelten müssen, wäre davon auszugehen, daß nur die Kostensteuern, nicht aber die Gewinnsteuern die Kostenlage und damit recht eigentlich den Wettbewerb berühren können. Der Gewinn ist erst das Ergebnis der wirtschaftlichen Tätigkeit des Unternehmens, er kann daher kein Kostenelement sein." Und wenige Zeilen weiter: "Wo nachher kein Gewinn ist, sind keine Gewinnsteuern fällig. Auf die Kostenlage und damit auf den Wettbewerb wirkt sich das nicht aus. Somit ist die Behauptung nicht haltbar, daß die steuerlichen Sonderregelungen den Sparkassen gestatteten, die Konditionen im Wettbewerb zu unterbieten." Diese Ansicht ist unseres Erachtens in mehrfacher Hinsicht falsch. Zunächst wird in der zitierten Behauptung verkannt, daß der Gewinn durchaus in der Preiskalkulation berücksichtigt wird und sich in jedem Falle auf die Wettbewerbslage auswirken kann. Zwar ist richtig, daß der Gewinn kein Kosten-, dafür aber ein Kalkulationselement ist, was indessen nicht nur bei den privaten Kreditinstituten, sondern auch bei den Sparkassen zutrifft. Die Behauptung, der Gewinn und die Zahlung von Gewinnsteuern seien ohne Auswirkungen auf die Wettbewerbslage, ist unsinnig. Welche Auswirkungen das Vorhandensein bzw. Nichtvorhandensein des Gewinnes auf die Wettbewerbspositionen der Kreditinstitute haben kann, konnten wir bereits an anderer Stelle feststellen. (Vgl. Ausführungen S. 158 ff). Die Möglichkeiten, die sich aus der Verwendung einer Steuerersparnis infolge der Gewinnsteuervergünstigung der Sparkassen ergeben, sind kurz zusammengefaßt: Verstärkung des Eigenkapitals, Verzicht auf den Teil des Gewinnes, der sonst an den Fiskus abzuführen wäre, Erhöhung des Werbeaufwandes oder Einräumung günstigerer Konditionen. (Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 50)

Vergünstigungen genießen wie etwa die Mehrzahl der öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten, daß aber andererseits Kreditanstalten, die staatswirtschaftliche Aufgaben erfüllen oder als Organe der staatlichen Wohnungspolitik anerkannt sind, eine vergleichsweise umfangreichere Steuervergünstigung und somit ceteris paribus gegenüber den Hypothekenbanken eine Privilegienrente erhalten, die diesen mehrbegünstigten Instituten einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen vermag.

Im Hinblick auf die steuerliche Vorzugslage jener Kreditanstalten, die Aufgaben staatswirtschaftlicher Art erfüllen, auf dem Gebiet des langfristigen Kreditgeschäfts jedoch im Wettbewerb zu den privaten Hypothekenbanken stehen, kann die durchaus berechtigte Ansicht geäußert werden, daß "kein Zweifel mehr daran möglich sein (dürfte), daß die Steuerprivilegien eine Expansion der Geschäfte der Staatsbanken gerade auf den Gebieten fördern müssen, auf denen sie mit den übrigen Kreditinstituten konkurrieren."¹⁾ Ein weitaus schwererwiegender Wettbewerbsvorteil müßte demzufolge den als Organen der staatlichen Wohnungspolitik anerkannten Kreditanstalten gegenüber den privaten Hypothekenbanken erwachsen, da die ersteren sich nicht alleine auf die (von den Hypothekenbanken im übrigen ebenfalls durchgeführte) Förderung des im öffentlichen Interesse liegenden sozialen Wohnungsbaues beschränken, sondern auch auf den anderen Gebieten des langfristigen Kreditgeschäfts tätig werden. Die völlige Steuerbefreiung dieser Kreditanstalten kann also durchaus zu einer Verwendung der hierdurch hervorgerufenen Privilegienrente derart führen, daß eine Expansionspolitik durch Verstärkung der Eigenmittel verfolgt wird oder, ohne hierzu durch entsprechend höhere ökonomische Leistungsfähigkeit in der Lage zu sein, die Kreditpreise der privaten Hypothekenbanken unterboten werden.²⁾

Um es nochmals zu betonen, wir untersuchen an dieser Stelle weder die Begründung noch die Rechtfertigung der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung der Kreditinstitute, so daß wir zunächst nur so viel feststellen können, daß die unterschiedlichen

¹⁾ Floitgraf, Hans a.a.O. S. 108

²⁾ Vgl. derselbe a.a.O. S. 90 f

Steuervergünstigungen der privaten Hypothekenbanken einerseits und der Staatsbanken und Organe der staatlichen Wohnungspolitik andererseits möglicherweise nicht als wettbewerbsneutral anzusehen sind, zu Wettbewerbsungleichheiten zwischen den konkurrierenden Instituten führen können.

Betrachten wir nun unter den gleichen Voraussetzungen die möglichen Auswirkungen der steuergesetzlichen Regelung auf den Wettbewerb im langfristigen Kreditgeschäft zwischen den Hypothekenbanken und Sparkassen. Auch hier ist zu erkennen, daß den Sparkassen eine im Vergleich zu den Hypothekenbanken weitaus umfangreichere Steuervergünstigung zuteil wird, die sich alleine bereits aus der bemerkenswert geringeren Körperschaftsteuerbelastung der ersteren ergibt.¹⁾ Dabei stellt sich die Frage, inwieweit hierbei die Ermäßigung des Körperschaftsteuersatzes auf die berücksichtigungsfähigen Ausschüttungen der Hypothekenbanken wettbewerbspolitische Auswirkungen haben kann. Zwar hängt die gesamte durchschnittliche Körperschaftsteuerbelastung der Hypothekenbanken bei einem gegebenen Gewinn von der Höhe der Ausschüttungen ab, doch besitzen diese Institute durch den zur Vermeidung der Doppelbesteuerung ermäßigten Körperschaftsteuersatz auf Ausschüttungen keinen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Sparkassen, da selbst eine vollständige Ausschüttung des Gesamtgewinns der Hypothekenbanken eine vergleichsweise höhere Körperschaftsteuerbelastung erfordern würde, als dies bei der gesamten Körperschaftsteuerbelastung der Sparkassen der Fall ist.²⁾ Abgesehen von der

Vgl. hierzu die Berechnungen zur Ermittlung des absoluten Wertes der Steuervergünstigungen insbesondere der Sparkassen, beispielsweise bei: Floitgraf, Hans a.a.O. S. 131 ff; Hofmann, Klaus a.a.O. S. 198f; Giese-Steinbring a.a.O. S. 86 ff; Enneper, Otto R.: Gewinne und Steuern der Sparkassen, in: BB 1966, S. 161 ff; Janberg, Hans: Zur Ertragsteuerleistung von Großbanken und Sparkassen, in: BB 1964, S. 256 ff; derselbe: Die Körperschaftsteuerbelastung von Sparkassen und Kreditbanken, in: BB 1963, S. 61 ff; derselbe: Was ist das Körperschaftsteuerprivileg der Sparkassen wert? in: BB 1963, S. 202 ff, ebenfalls und in erweiterter Fassung enthalten in: derselbe: Banken und Sparkassen ..., a.a.O. S. 57 ff; Günther, Hans: Steuerbelastung und Eigenkapitalverzinsung bei Sparkassen und Banken, in: BB 1963, S. 121 ff

Vgl. Nipperdey-Schneider a.a.O. S. 64 f, sowie die in Fußnote 1) zitierten Berechnungen, insbesondere Floitgraf, Hans a.a.O. S. 131 ff

körperschaftsteuerlichen Befreiung des eigentlichen Sparverkehrs, dessen Umfang auf etwa 60 % bis 70 % des gesamten Geschäftsvolumens dieser Institute zu veranschlagen sein dürfte, genießen die Sparkassen entsprechende Steuerbefreiungen auch hinsichtlich der Vermögen- und Gewerbesteuer. Die Verwendungsmöglichkeiten der Privilegienrente, die sich hieraus ergeben kann, vermögen die gleichen zu sein wie bei den Staatsbanken und Organen der staatlichen Wohnungspolitik, wie etwa Expansion durch Verstärkung des Eigenkapitals oder Unterbietung der Kreditpreise der Hypothekenbanken.

Die oben erwähnte Ermäßigung des Körperschaftsteuersatzes auf berücksichtigungsfähige Ausschüttungen der Hypothekenbanken vermag diesen Instituten ceteris paribus einen Wettbewerbsvorteil gegenüber denjenigen öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten zu verschaffen, die nicht als Staatsbanken fungieren oder als Organe der staatlichen Wohnungspolitik anerkannt sind. Zwar beträgt der Körperschaftsteuersatz auf die Einkünfte aus dem langfristigen Kreditgeschäft der Kreditanstalten nur 26,5 % gegenüber einem Steuersatz von 27,5 % auf die einbehaltenen Gewinne der Hypothekenbanken, doch vermag die durchschnittliche Körperschaftsteuerbelastung der letzteren bei entsprechenden Ausschüttungen unter diesen Prozentsatz zu sinken. Da auch die Beträge, die als Körperschaftsteuerleistung an den Fiskus abgeführt werden, im Gesamtgewinn erwirtschaftet werden müssen, bewirkt eine niedrigere durchschnittliche Gesamtsteuerbelastung beispielsweise die Möglichkeit, auf den Teil des Gewinnes zu verzichten, der ansonsten an den Fiskus hätte abgeführt werden müssen.¹⁾ Allerdings dürfte die hiermit möglicherweise verbundene Steuerersparnis der Hypothekenbanken gegenüber den genannten Kreditanstalten keine wettbewerbspolitisch spürbaren Ausmaße erreichen, da nicht zuletzt der Wettbewerb zu den übrigen Kreditanbietern im langfristigen Kreditgeschäft zu einer Angleichung an deren Expansion zwingt, was aber wiederum bei zunehmender Gewinnthesaurierung eine Abnahme der Steuerersparnis bedeutet. Zumindest im Prinzip aber besteht für die Hypothekenbanken

1) Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 50

gegenüber einer Anzahl von Kreditanstalten die Möglichkeit der Erzielung einer Privilegienrente, deren Verwendungsmöglichkeiten sich durchaus nicht von den oben bereits erwähnten unterscheiden.

Betrachten wir nun die möglichen Auswirkungen der steuerrechtlichen Regelung auf das Wettbewerbsgeschehen im Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts im Zusammenhang, so wird erkenntlich, daß Wettbewerbsungleichheiten vor allem zugunsten der Sparkassen und einer Anzahl besonders begünstigter Kreditanstalten und zu Lasten der privaten Hypothekenbanken und der übrigen, weniger begünstigten Kreditanstalten vorhanden sein können. Da es uns vornehmlich auf ein Erfassen der Wettbewerbssituation im langfristigen Kreditgeschäft zwischen den privaten Hypothekenbanken einerseits und den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten andererseits ankommt, können wir auch sagen: Sparkassen, Staatsbanken und Organe der staatlichen Wohnungspolitik besitzen möglicherweise infolge ihrer umfangreicheren steuerlichen Vergünstigungen einen außerökonomisch bedingten Wettbewerbsvorteil gegenüber den privaten Hypothekenbanken, demgegenüber ein entsprechend möglicher Wettbewerbsvorteil der letzteren gegenüber den im Umfang der Steuervergünstigungen in etwa gleichgestellten öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten nahezu völlig bedeutungslos wird. Im Zusammenhang gesehen vermögen sich demzufolge, da wir Konkurrenzbeziehungen zwischen Instituten der gleichen Gruppenzugehörigkeit nicht berücksichtigen wollen, spürbare Auswirkungen auf die Wettbewerbsgleichheit zwischen privaten und öffentlichen Instituten auf dem Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts vor allem zugunsten der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute zu ergeben. Ein endgültiges Urteil können wir jedoch erst dann finden, wenn wir die Begründungen und möglicherweise Rechtfertigungen der jeweiligen Steuervergünstigungen in unsere Betrachtung einbeziehen.

Zuvor wollen wir allerdings nochmals auf die bereits oben angeschnittene Frage zurückkommen, inwieweit eine Vergleichbarkeit der Steuervergünstigungen für das langfristige Kreditgeschäft einerseits und des eigentlichen Sparverkehrs andererseits

gegeben ist. Seitens der Sparkassen wird mit dem Argument, andere Kreditinstitute erhielten vergleichbare Steuervergünstigungen, der Versuch unternommen, eine Rechtfertigung für die steuerliche Befreiung des eigentlichen Sparverkehrs zu erbringen.¹⁾ Auf den unterschiedlichen Umfang, den die letztgenannte Vergünstigung gegenüber der Ermäßigung des Körperschaftsteuersatzes für Einkünfte aus dem langfristigen Kreditgeschäft einnimmt, haben wir bereits hingewiesen, so daß wir hinsichtlich der Auswirkungen sagen können, daß alleine die Körperschaftsteuerbelastung bereits bei den Sparkassen beträchtlich unter dem Sondertarif des § 19 Abs 2 KStG liegt. Somit bleibt die Frage, ob die Voraussetzungen der Tarifvergünstigungen des § 19 Abs 2 KStG mit den Voraussetzungen der Steuerbefreiung des eigentlichen Sparverkehrs der Sparkassen zu vergleichen ist. Eine Übereinstimmung der Voraussetzungen beider Regelungen wird von Nipperdey-Schneider mit folgender Begründung verneint:²⁾

Die Tarifbegünstigung des § 19 Abs 2 KStG gilt entsprechend dem gesetzgeberischen Ziel, das langfristige Kreditgeschäft zu fördern, nur für die Einkünfte aus diesem eng umgrenzten Tätigkeitsgebiet der begünstigten Institute und stellt an deren Geschäftsbetrieb wesentlich strengere Anforderungen, als dies in bezug auf den Sparverkehr der Sparkassen der Fall ist, wobei Gewinne aus allen übrigen Geschäftssparten außer dem langfristigen Kreditgeschäft dem normalen Körperschaftsteuersatz unterliegen. Demgegenüber werden mit der Steuerbefreiung des eigentlichen Sparverkehrs unterschiedslos sowohl kurz- als auch langfristige Kredite subventioniert, so daß hier im Gegensatz zu der Zielsetzung des § 19 Abs 2 KStG nicht ein besonders förderungswürdiges Aktivgeschäft der Sparkassen, sondern allgemein sämtliche zum Sparverkehr der Sparkassen zählenden Aktiv- und Passivgeschäfte begünstigt werden. Insbesondere einem Vergleich mit den Hypothekenbanken, deren Geschäftsbetrieb sich alleine auf die in § 5 HBG genannten Geschäfte beschränkt, halten nach Ansicht von Nipperdey-Schneider die Sparkassen nicht stand, da die Geschäftsbeschränkungen der Hypothekenbanken weit über die Liquiditäts- und Anlagevorschriften des Sparkassenrechts hinausgehen und zudem diesen Instituten der zinsgünstige Sparverkehr verschlossen bleibt, sie somit ihre Mittelbeschaffung unter ungünstigeren Bedingungen betreiben müssen, als dies den Sparkassen möglich ist. "Die Steuervergünstigungen des § 19, 2 KStG unterscheiden sich nach alledem in ihren gesetzlichen Voraussetzungen und in ihrem Ausmaß so

- 1) Vgl. z. B. Wettbewerb in der Kreditwirtschaft, a.a.O. S. 234 f; Hoffmann, Josef: Konkurrenzvorteile der Sparkassen? in: ZfK 1956, S. 396 ff, hier S. 396; Kessler, H.: Sparverkehr ..., a.a.O. S. 199
- 2) Vgl. Nipperdey-Schneider a.a.O. S. 63 f; ähnlich Floitgraf, Hans: a.a.O. S. 142 f

wesentlich von den weit weniger scharf begrenzten und im Ergebnis viel weiterreichenden Steuerprivilegien der Sparkassen, daß sich diese beiden Tatbestände nicht miteinander vergleichen lassen."1)

Dieser Überlegung dürfte unseres Erachtens beizustimmen sein, so daß eine Rechtfertigung der Steuerfreiheit für den eigentlichen Sparverkehr der Sparkassen in der Steuerbegünstigung des langfristigen Kreditgeschäfts nicht gesucht werden kann. Darin kann allerdings noch keine Beurteilung der Berechtigung der Sparkassenprivilegien steuerlicher Art an sich gesehen werden, ebensowenig wie dies für die Berechtigung einer steuerlichen Begünstigung des langfristigen Kreditgeschäfts gilt.

Unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsgleichheit müßten wir davon ausgehen, daß die von der steuergesetzlichen Regelung hervorgerufenen möglichen außerökonomisch bedingten Vorzugslagen einer Anzahl von Wettbewerbsteilnehmern auf der anderen Seite durch besondere Belastungen, die den begünstigten Kreditinstituten in Erfüllung der förderungswürdigen Aufgaben entstehen, ausgeglichen werden. Erfolgt dieser Ausgleich nicht, so werden aus den von uns für möglich gehaltenen Wettbewerbsvorteilen einzelner Konkurrenten in der Tat Wettbewerbsungleichheiten, die der Forderung, daß die vom Staat gesetzten Wettbewerbsbedingungen für alle Wettbewerbsteilnehmer gleich sein sollten, zuwiderlaufen. Steuervergünstigungen unterschiedlicher Art wurden den Kreditinstituten regelmäßig im Zusammenhang mit einer besonderen, im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabenstellung gewährt, um die möglicherweise ohne die staatliche Subventionierung dieser Bankgeschäfte eintretenden Wettbewerbsungleichheiten, die durch unterschiedlich vorhandene Sonderlasten verursacht werden können, auszugleichen. Fallen nun im Laufe der Entwicklung die Grundlagen für die Steuervergünstigungen weg, oder werden die einstmals nur von einem begrenzten Kreis als förderungswürdig erachteten Kreditinstitute übernommen, im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben auch von anderen, steuerlich nicht begünstigten Kreditinstituten in mehr oder weniger großem Umfange erfüllt, so wird aus heutiger Sicht die Forderung nach Gleichheit der Startbedingungen für die Wettbewerbsteilnehmer nicht mehr erfüllt. Will der Staat

dagegen nach dem wünschenswerten Grundsatz einer wettbewerbsneutralen Besteuerung handeln, so müßten dann, wenn die Rechtfertigungsgrundlagen für Steuerbegünstigungen im Laufe der Zeit weggefallen sind, auch die Steuerbegünstigungen selbst beseitigt werden, oder, wenn der Staat einzelne Bankgeschäfte als besonders förderungswürdig erachtet, Steuerbegünstigungen nur auf diese besonderen Geschäfte beschränkt, aber auf alle sie durchführenden Kreditinstitute ausgedehnt werden.

Bei der Erörterung der mit der Forderung nach steuerlicher Wettbewerbsgleichheit aufkommenden Probleme wollen wir auf einige Untersuchungen Bezug nehmen, die diesen Problemkreis bereits erschöpfend behandelt haben und, um unnötige Wiederholungen zu vermeiden, auf deren Ergebnisse zurückgreifen. Wenden wir uns zunächst der Frage zu, inwieweit die Regelung des § 19 Abs 2 KStG, die Ermäßigung des Körperschaftsteuersatzes auf Einkünfte aus dem langfristigen Kreditgeschäft der Hypothekenbanken und Kreditanstalten, als wettbewerbsneutral angesehen werden kann. Diese Frage wird von Stützel¹⁾ insofern bejaht, als beispielsweise das Körperschaftsteuerprivileg der privaten Hypotheken diesen Instituten zwar eine Privilegienrente gegenüber den privaten Depositenbanken, nicht jedoch einen Vorsprung auf offenen Teilmärkten verschafft, da sie auf dem Pfandbrief- und Hypothekenmarkt mit Instituten konkurrieren, die wie etwa die Sparkassen, Girozentralen, Staatsbanken und öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten mit Privilegien vergleichbaren Wertes ausgestattet sind. Der einzige Markt, auf dem nach Ansicht von Stützel die Hypothekenbanken mit nicht ähnlich Privilegierten konkurrieren, ist der Markt der Beteiligungen, da Hypothekenbankaktien die einzigen Beteiligungen an privilegierten Kreditinstituten verkörpern, doch sieht Stützel hierin keine Beeinträchtigung der Emissionsmöglichkeit anderer Banken. Daraus folgt unseres Erachtens, daß Stützel, da die Konkurrenten auf dem Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts vergleichbare Privilegien erhalten sollen, die Regelung des § 19 Abs 2 KStG zumindest auf diesem Teilmarkt für wettbewerbsneutral ansieht. Dieser Ansicht kann unter Einschränkungen dann zugestimmt werden,

¹⁾ Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O., Tz 180, S. 85

wenn wir den Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts alleine unter Berücksichtigung der hier untersuchten und von Stützel genannten Kreditinstitute und alleine unter der Annahme eines vergleichbaren Umfangs der Steuervergünstigungen betrachten. Einschränkungen müssen aber bereits dann erfolgen, wenn wir die Voraussetzungen der Steuervergünstigungen berücksichtigen, da Stützel als vergleichbar privilegierte Institute die Sparkassen nennt, deren Steuervergünstigungen wir indessen, von dem unterschiedlichen Umfang ganz abgesehen, gerade als mit der Regelung des § 19 Abs 2 KStG nicht vergleichbar bezeichnen müssen. Sofern wir davon ausgehen, daß das langfristige Kreditgeschäft als förderungswürdig angesehen wird, sollte eine wettbewerbsneutrale Steuerbegünstigung dieser Bankleistung unseres Erachtens auf alle hieran beteiligten Kreditinstitute ausgedehnt werden, also auch auf die Sparkassen, wobei allerdings zunächst das Problem der Steuerbefreiung des eigentlichen Sparverkehrs einer Lösung bedürfte. Vollends dann aber müssen Zweifel an der Wettbewerbsneutralität dieser Regelung auftauchen, wenn wir berücksichtigen, daß Kreditbanken und Kreditgenossenschaften, wenn auch in vergleichsweise geringerem Umfange, ebenfalls als Anbieter von langfristigen Krediten an den Markt treten, von der Tarifiermäßigung des § 19 Abs 2 KStG aber nicht erfaßt werden. Die Regelung des § 19 Abs 2 KStG ließe sich indessen als wettbewerbsneutral rechtfertigen, wenn die hierbei begünstigten Institute gegenüber den Kreditbanken oder Kreditgenossenschaften besondere Belastungen im Zusammenhang mit der Durchführung des langfristigen Kreditgeschäftes zu tragen hätten. Diese Möglichkeit wird jedoch in vollem Umfange von Floitgraf¹⁾ verneint, der die einzelnen als mögliche Belastungen anzusehenden Beschränkungen untersucht und zu dem Ergebnis gelangt, daß keine der für eine Beibehaltung der Steuervergünstigungen dienenden Begründungen aus heutiger Sicht gerechtfertigt ist.

Als erstes wird bezweifelt, daß sich eine Steuervergünstigung mit dem Argument einer Aufgabenbeschränkung begründen lasse.²⁾

¹⁾ Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 77 ff

²⁾ Vgl. derselbe, a.a.O. S. 77 bis 81

Hierzu laßt sich zunächst sagen, daß eine Aufgabenbeschränkung tatsächlich nur bei den reinen Hypothekenbanken und, obgleich vom "Öffentlichen Pfandbriefgesetz" nicht in vergleichbarer Weise gefordert, bei den öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten besteht, nicht dagegen im Sinne einer Einschränkung der Geschäftsmöglichkeiten bei den als gemischte Institute arbeitenden Hypothekenbanken und Kreditanstalten. Zuzustimmen ist Floitgraf darin, wenn er in den Beschränkungen des Hypothekengesetzes in erster Linie einen Schutz der Pfandbriefgläubiger erblickt, das zwar eine Beschränkung in Form eines Ausschlusses riskanter Geschäfte bedeutet, nicht aber das Gewinnstreben begrenzt, sondern vielmehr auch eine in betriebswirtschaftlicher Hinsicht rationellere Betriebsführung und damit sogar möglicherweise Verbesserung der Ertragslage ermöglicht.¹⁾

Es erscheint daher durchaus berechtigt, in einer Aufgabenbeschränkung selbst, die, soweit sie bei den Kreditanstalten überhaupt vorhanden ist, in erster Linie den Interessen der Gewährträger Rechnung trägt, keinen ausreichenden Grund für die Gewährung von Steuerprivilegien zu sehen.²⁾ Auch die Begründung, das langfristige Kreditgeschäft sei gewinnungünstiger als etwa das kurzfristige Kreditgeschäft, vor allem aber mit überdurchschnittlich hohen Kosten belastet, will Floitgraf nicht als Rechtfertigung einer Steuervergünstigung anerkennen.³⁾ Hier gilt durchaus zu Recht die Überlegung, daß bei niedrigeren Gewinnen auch entsprechend weniger Steuern zu zahlen sind und eine nochmalige Berücksichtigung hoher Kosten schon deshalb sinnwidrig ist, weil die Kosten bereits als Betriebsausgaben absetzbar sind,⁴⁾ die obengenannte Begründung also praktisch auf eine doppelte Berücksichtigung der Kosten hinausläuft. Allerdings erscheint es zweifelhaft, die Ertragsfähigkeit des langfristigen Kreditgeschäfts der Realkreditinstitute mit dem überdurchschnittlichen Wachstum des langfristigen Kreditvolumens gegenüber dem kurzfristigen Kreditvolumen der vergangenen Jahre oder mit dem Hinweis, das langfristige Kreditgeschäft der Sparkassen sei durchaus nicht unrentabler

¹⁾ Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 80

²⁾ "Man muß sich die absurden Konsequenzen vor Augen halten, wenn die Aufgabenbeschränkung überall in der Wirtschaft zu einer günstigeren Besteuerung führen würde. Wäre dann nicht jedes Spezialgeschäft berechtigt, Steuerprivilegien zu fordern?" (Floitgraf, Hans a.a.O. S. 81)

³⁾ Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 81 bis 83

⁴⁾ Vgl. derselbe, a.a.O. S. 83

als deren kurzfristiges Kreditgeschäft,¹⁾ zu begründen.

Zu ersterem ist auf die langsamere Umschlagsgeschwindigkeit der langfristigen Kredite und deren hierdurch bedingte, seit der Währungsreform von 1948 noch nicht abgeschlossene Wiederauffüllungsphase hinzuweisen,²⁾ die das vergleichsweise stärkere Wachstum des langfristigen Kreditgeschäfts der hier untersuchten Kreditinstitute bedingt, wodurch aber noch kein Rückschluß auf die Ertragsfähigkeit des langfristigen Kreditgeschäfts zulässig ist. Auf die durchaus nicht geringere Rentabilität des langfristigen Kreditgeschäfts der Sparkassen in Vergleich zu deren kurzfristigem Kreditgeschäft wird auch von anderer Seite hingewiesen,³⁾ doch muß eine Vergleichbarkeit mit dem langfristigen Kreditgeschäft der Realkreditinstitute durch die grundlegend unterschiedliche Refinanzierungsmethode und Kostenstruktur der Sparkassen zumindest in Zweifel gezogen werden. Indessen läßt beispielsweise die Höhe der Dividendenausschüttungen der privaten Hypothekenbanken im Vergleich zu den Dividenden anderer Aktienbanken ebenso wie das vergleichsweise keineswegs geringere Eigenkapitalwachstum durch Verstärkung der Rücklagen nicht darauf schließen, daß die Rentabilitätslage der Hypothekenbanken etwa im Vergleich zu den Kreditaktienbanken bemerkenswert ungünstiger ist. Daraus läßt sich der Schluß ziehen, daß das langfristige Kreditgeschäft selbst, und dies gilt gleichermaßen für die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten, wie wir bei einem Vergleich der Kosten und Konditionen bereits feststellen konnten,⁴⁾ nicht so wenig ertragreich sein kann, daß eine Subventionierung dieser Bankleistung durch Steuervergünstigungen bei den Realkreditinstituten angebracht erscheint.

Wir neigen demzufolge ebenfalls zu der Ansicht, daß eine geringere Gewinnmöglichkeit der Realkreditinstitute im Vergleich zu anderen Kreditinstituten kaum gegeben sein dürfte und somit nicht als Rechtfertigung für eine Steuerbegünstigung dieser Institute angesehen werden kann. Allerdings ist einzuräumen, daß

Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 82

Vgl. Ausführungen S. 46

Vgl. Nipperdey-Schneider a.a.O. S. 10 f

Vgl. Ausführungen S. 143 ff

der Gewinn einzelner Kreditgeschäfte der Realkreditinstitute, obgleich ein exakter Nachweis hierüber noch nicht erbracht ist, geringer zu sein vermag als bei vergleichbaren kurzfristigen Kreditgeschäften, doch kann bei dem Problem der Steuervergünstigungen nicht die Höhe des Gewinnes einzelner Geschäfte entscheidend sein, sondern die Höhe des Gesamtgewinnes, den diese Institute im langfristigen Kreditgeschäft erzielen. Was schließlich die Begründung betrifft, die Geschäftstätigkeit der begünstigten Institute sei einer gesetzlichen Regelung und einer staatlichen Aufsicht unterworfen, so ist Flöitgraf uneingeschränkt zuzustimmen, daß die Geschäftstätigkeit aller Kreditinstitute durch Gesetz geregelt und von Aufsichtsbehörden überwacht wird, so daß auch hierin kein überzeugender Grund für eine Steuervergünstigung liegen kann.¹⁾ Wir müssen deshalb zu dem abschließenden Urteil gelangen, daß die derzeitige Regelung des § 19 Abs 2 KStG, dessen Rechtfertigungsgrundlagen im Hinblick auf die in den Rahmen unserer Untersuchung einbezogenen Kreditinstitute nicht als haltbar angesehen werden können, nicht als wettbewerbsneutral zu bezeichnen ist.

Wenden wir uns nunmehr der Frage zu, ob die Steuerbefreiung des eigentlichen Sparverkehrs der Sparkassen als wettbewerbsneutral bezeichnet werden kann. Die Steuerprivilegien der Sparkassen stehen vornehmlich deshalb im Mittelpunkt der Wettbewerbsdiskussion, weil diese Institutsgruppe nicht nur mit den in dieser Untersuchung berücksichtigten reinen und gemischten Realkreditinstituten, sondern auch mit den privaten Kreditbanken und Kreditgenossenschaften sowohl im Aktiv- als auch im Passivgeschäft im Wettbewerb steht. Auf Einzelheiten dieses Problems können wir infolge seiner Vielschichtigkeit und der zahlreichen hiermit zusammenhängenden Sonderfragen nicht eingehen, da dies den Rahmen dieser Untersuchung bei weitem überschreiten würde. Wir müssen uns daher mit einer kurzen Übersicht über die Ergebnisse anderer Untersuchungen begnügen.

Nach Ansicht von Weisser²⁾ ist eine Änderung der

¹⁾ Vgl. Flöitgraf, Hans a.a.O. S. 83

²⁾ Vgl. Weisser, Gerhard a.a.O. These 60, S. 354 f

Besteuerung der Sparkassen in der gegenwärtigen Phase, in der es in hohem Maße auf die Bildung von Kapital ankommt, nicht angebracht. Insbesondere wettbewerbspolitische Gründe für eine Änderung der derzeitigen Sparkassenbesteuerung will Weisser nur dann gelten lassen, wenn der Nachweis erbracht wird, daß der Wettbewerb in der Kreditwirtschaft speziell durch die indirekte Subventionierung des Sparverkehrs bei den Sparkassen in besonders hohem Maße gestört sei.¹⁾ Diesen Nachweis zu erbringen bemühen sich vornehmlich die von uns bereits mehrfach zitierten Untersuchungen von Nipperdey-Schneider und Floitgraf, auf deren Ergebnisse wir hier zurückgreifen wollen. Nach Nipperdey-Schneider läßt sich eine Vereinbarkeit der Sparkassenbesteuerung mit dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes nur dann erzielen, wenn sich der steuerlich begünstigte Sparverkehr der Sparkassen so wesentlich von dem steuerlich nicht begünstigten Sparverkehr anderer Kreditinstitute unterscheidet, daß es angemessen erscheint, den Sparkassen entsprechende Privilegien zu gewähren.²⁾ Die Untersuchung kommt zu folgendem Ergebnis:³⁾

Die Rechtsnatur der Sparkassen, zumal kein tragender Grund für eine Sonderbehandlung, erlaubt ihre steuerliche Bevorzugung nicht. Die Gemeinnützigkeit der Sparkassen kommt als sachlicher Differenzierungsgrund nicht in Betracht, da sie weder den strengen Voraussetzungen der Steuergesetze genügt noch hierfür volkswirtschaftliche oder sozialpolitische Gründe sprechen, da die gleichen Aufgaben auch von privaten Banken erfüllt werden. Die im Zusammenhang mit der Gemeinnützigkeit der Sparkassen zu sehende Einstellung zum Gewinnstreben und Gewinnverwendung vermag allenfalls in der Zeit zwischen den Weltkriegen eine steuerliche Besserstellung gerechtfertigt haben, in der Gegenwart scheidet sie dagegen als Differenzierungsgrund aus. Liquiditäts- und Anlagevorschriften der Sparkassen rechtfertigen ebenfalls keine steuerliche Besserstellung, da entsprechende Regeln auch für das Spargeschäft der Privatbanken gelten, zumal diese Bestimmungen bei den Sparkassen alleine dem Sicherheitsbedürfnis der Gewährträger Rechnung tragen und mögliche Rentabilitätsbeeinträchtigungen durch die Haftungszusage der Gewährträger und die Zusammenarbeit mit den zuständigen Girozentralen ausgeglichen werden. Auch die Eigenkapitalbildung der Sparkassen alleine aus den Überschüssen ist kein Rechtfertigungsgrund für die Steuer-

1) Vgl. Weisser, Gerhard a.a.O. S. 355

2) Vgl. Nipperdey-Schneider a.a.O. S. 15

3) Vgl. dieselben, a.a.O. S. 66 f; vgl. hierzu auch die Diskussion über dieses Gutachten: Kunze, Herbert: Die Steuerprivilegien der Sparkassen verletzen den Gleichheitsgrundsatz, in: BB 1966, S. 71 ff; Janberg, Hans: Steuerprivilegien und Ertragskraft der Sparkassen, in: ZfK 1966, S. 692 ff; Siburg, (Friedrich): Zum Gutachten Nipperdey-Schneider, in: Sparkasse 1966, S. 166 f

privilegien. Steuervergünstigungen anderer Kreditinstitute sind mit den Steuervergünstigungen der Sparkassen nicht vergleichbar, können also ebenfalls nicht als Rechtfertigungsgrund dienen. Der Sparverkehr der Sparkassen weist nach alledem keine wesentlichen Unterschiede zu dem ihrer Konkurrenten auf, wobei allenfalls noch eine existenzbedrohende Konkurrenz der Privatbanken die Sparkassenprivilegien rechtfertigen könnten, was jedoch durch die beständig hohe Gewinnerzielung und die Ausdehnung ihres Geschäftsbereiches auch außerhalb des eigentlichen Sparverkehrs widerlegt wird. "Die Steuerprivilegien der Sparkassen entbehren somit eines sachlich einleuchtenden Grundes und sind damit als gleichheitswidrig im Sinne des Art 3 Abs 1 GG anzusehen."¹⁾

Zu dem Ergebnis, daß sich der Sparverkehr der Sparkassen nicht wesentlich von dem ihrer Konkurrenten unterscheidet, kommt auch die Untersuchung von Floitgraf.²⁾ Gerade diese angenommene Unterscheidung aber ist es, auf die sich eines der Hauptargumente zur Rechtfertigung der Steuerprivilegien von Seiten der Sparkassen stützt. "Der Steuervorteil bedeutet daher faktisch lediglich den Ausgleich für die aus der gesetzlichen Aufgabe der Sparförderung herrührenden besonderen Aufwendungen die andere Institute nicht haben ..."³⁾ Besondere Aufwendungen sollen den Sparkassen vornehmlich im Zusammenhang mit dem Kleinspargeschäft erwachsen, das verhältnismäßig hohe Kosten erfordere und somit zu einer Minderung des Ertrages aus dem Spargeschäft und seiner Anlage führe.⁴⁾ Hier gilt zunächst die Überlegung, daß eine Steuervergünstigung möglicherweise dann zu rechtfertigen sei, wenn die Sparkassen gesetzlich auf das Kleinspargeschäft beschränkt wären und die ertragbringenden hohen Spareinlagen ihren Konkurrenten überlassen müßten.⁵⁾ Die ist indessen nicht der Fall, auch der Kundenkreis der Sparkassen unterscheidet sich heute nur noch unwesentlich von dem beispielsweise der Privatbanken,⁶⁾ zumal eine Ertragsminderung als Folge der Durchführung des Kleinspargeschäfts kaum zu beweisen sein dürfte, sondern vielmehr gerade die Massenhaftigkeit dieser Geschäftsvorfälle eine Rationalisierung und Mechanisierung des Betriebsablaufes erlaubt, die zu einer

1) Nipperdey-Schneider, a.a.O. S. 67

2) Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 109 ff

3) Hoffmann, Josef: Konkurrenzvorteile ..., a.a.O. S. 398

4) Vgl. Steinberg, Wilhelm a.a.O. S. 69 (ebenfalls zitiert bei Floitgraf, Hans a.a.O. S. 112 und Nipperdey-Schneider, S. 31 f)

5) Vgl. Nipperdey-Schneider a.a.O. S. 32

6) Vgl. dieselben, a.a.O. S. 33

Senkung der Durchschnittskosten im Spargeschäft möglicherweise sogar unter die ihrer Konkurrenten führen kann.¹⁾ Selbst wenn unterstellt wird, die Gewinnspanne im Spargeschäft der Sparkassen sei niedriger als die ihrer Konkurrenten, kann in einem geringeren Gewinn je Geschäftsvorfall noch kein ausreichender Grund für eine steuerliche Vergünstigung gesehen werden, da es dies sonst nirgends im Steuerrecht gibt.²⁾ Auch die Sparförderung selbst durch Sparwerbung oder Durchführung besonderer Sparformen kann nicht als hinreichender Grund für eine steuerliche Besserstellung der Sparkassen angesehen werden, da der hiermit verbundene Aufwand nicht nur bereits als Betriebsausgaben gewinn- und damit steuermindernd zur Geltung kommt, sondern durchaus eigennützigen Zielen zur Ausdehnung des eigenen Spargeschäfts dient, so daß Steuervergünstigungen lediglich eine doppelte Honorierung der Sparförderungsmaßnahmen darstellen.³⁾ Bezüglich der Frage, inwieweit eine Anlage der Spargelder vornehmlich in langfristigen Krediten an wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen eine ertragsmindernde Belastung der Sparkassen ergibt und somit als Begründung einer Steuervergünstigung dienen kann, kommen die hier zitierten Untersuchungen zu dem Schluß, daß die Sparkassen mit ihrem Kreditangebot grundsätzlich die gleichen Kundenschichten ansprechen wie ihre Konkurrenten und etwa auch das Kleinhypothekengeschäft durchaus als erfolgsgünstig anzusehen ist.⁴⁾

Beide Untersuchungen gelangen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß sachliche Gründe nicht für eine Steuerbefreiung des eigentlichen Sparverkehrs sprechen. Die wettbewerbspolitischen Auswirkungen der steuerlichen Begünstigung der Sparkassen ergeben sich demzufolge entsprechend unserer Überlegungen über die Möglichkeiten zur Verwendung einer Privilegienrente in der Verstärkung ihrer Wettbewerbsposition gegenüber ihren Konkurrenten im Aktiv- und Passivgeschäft. Gehen wir wie Floitgraf

Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 113 bis 115; Nipperdey-Schneider a.a.O. S. 35

Vgl. Nipperdey-Schneider a.a.O. S. 36; Floitgraf, Hans a.a.O. S. 112 f

Vgl. Nipperdey-Schneider a.a.O. S. 37 bis 39; Floitgraf, Hans a.a.O. S. 115 f

Vgl. Nipperdey-Schneider a.a.O. S. 41; Floitgraf, Hans a.a.O. S. 117 f

von der unbestrittenen Feststellung aus, daß die Sparkassen Gewinne erzielen, so besteht die wettbewerbspolitische Auswirkung ihrer Steuerprivilegien auf die Dauer in einer immer stärkeren Expansion des kommunalen Bankwesens zu Lasten der privaten Konkurrenten, die aus der Verwendung der Steuerersparnis in einer höheren Rücklagenbildung, höheren Werbeaufwendungen und günstigeren Konditionen resultiert.¹⁾ Fassen wir sämtliche bezüglich der Steuerprivilegien der Sparkassen angestellten Überlegungen zusammen, so müssen wir uns der Erkenntnis von Nipperdey-Schneider wie von Floitgraf anschließen, daß die gesetzliche Regelung nicht als wettbewerbsneutral angesehen werden kann, sondern "ein großes Hindernis bei der Verwirklichung des Leistungswettbewerbs in der Kreditwirtschaft" bildet.²⁾

Eine Verletzung des Grundsatzes der Wettbewerbsgleichheit im Kreditwesen kann unseren obigen Überlegungen zufolge auch von den weitergehenden Steuervergünstigungen der Staatsbanken und der Steuerbefreiung der Organe der staatlichen Wohnungspolitik ausgehen. Fragen wir zunächst, welche Gründe für die Steuerbefreiung von Einkünften aus der Erfüllung der Aufgaben staatswirtschaftlicher Art seitens der Staatsbanken sprechen, so müssen wir erkennen, daß sich eine sachliche Begründung nicht finden läßt. Das Argument, es sei nicht sinnvoll, wenn sich der Staat selbst besteuere³⁾, verliert unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten dann seine Gültigkeit, wenn, wie dies in der Tat der Fall ist, die Staatsbanken auf anderen Gebieten mit den übrigen Kreditinstituten konkurrieren. Auch erweist sich die Übertragung von Aufgaben staatswirtschaftlicher Art auf steuerlich besonders begünstigte Staatsbanken als durchaus nicht notwendig, wie das Beispiel der Länder Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz beweist, in denen es keine steuerlich privilegierten Staatsbanken gibt.⁴⁾ Wir stimmen daher der Ansicht von Floitgraf uneingeschränkt bei, daß infolge der Konkurrenzbeziehungen zu anderen Kreditinstituten eine steuerliche Privilegierung der Staatsbanken nicht

1) Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 126

2) Floitgraf, Hans a.a.O. S. 147

3) Vgl. Schwerdtfeger, Werner a.a.O. S. 60

4) Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 108

wettbewerbsneutral ist.¹⁾ Aus den gleichen Überlegungen heraus müssen wir zu dem Ergebnis gelangen, daß auch die Steuerbefreiung der als Organe der staatlichen Wohnungspolitik anerkannten Kreditanstalten nicht als wettbewerbsneutral anzusehen ist. Der sachliche Grund, eine steuerliche Sonderbehandlung von Kreditinstituten vorzunehmen, die der Förderung des sozialen Wohnungsbaues durch eine Beschränkung auf die Gewährung von Kleindarlehen an einkommensschwächere Bevölkerungskreise dienen, kann aus heutiger Sicht nicht mehr gerechtfertigt erscheinen, da in der Förderung des sozialen Wohnungsbaues kaum noch Unterschiede zwischen den begünstigten und nicht begünstigten Realkreditinstituten bestehen dürften und zudem zwischen den begünstigten und nichtbegünstigten Instituten auf nahezu sämtlichen Gebieten des langfristigen Kreditgeschäfts Konkurrenzbeziehungen vorhanden sind. Auch die Gemeinnützigkeit der begünstigten Institute kann bei analoger Anwendung der Überlegungen von Nipperdey-Schneider hinsichtlich der Gemeinnützigkeit der Sparkassen²⁾ keinen hinreichenden Rechtfertigungsgrund für eine steuerliche Besserstellung ergeben. Die Verwendung der Steuerersparnis beispielsweise zur Gewährung einer höheren Verzinsung an die Käufer ihrer Schuldverschreibungen wird kaum als möglich angesehen, die Einräumung günstigerer Konditionen an einen eng abgegrenzten Kreis von Darlehensnehmern, die etwa aus sozialpolitischen Gründen wünschenswert erscheinen könnte, erfolgt nur selten, so daß die Steuerersparnis der Organe der staatlichen Wohnungspolitik hauptsächlich zu einer Stärkung ihrer Eigenmittel und damit zu einer Begünstigung der Expansion dieser Institute führt.³⁾

Fassen wir die Überlegungen hinsichtlich der unterschiedlichen Steuerbegünstigungen der hier untersuchten Kreditinstitute zusammen, so ergibt sich, daß jede dieser Steuerbegünstigungen für sich alleine betrachtet weder als sachlich in überzeugender Weise gerechtfertigt noch als wettbewerbsneutral angesehen werden kann. Der Tatbestand, daß sämtliche der in dieser Unter-

¹⁾ Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 108

²⁾ Vgl. Nipperdey-Schneider a.a.O. S. 21 ff

³⁾ Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 90

suchung berücksichtigten Kreditinstitute zu dem Kreis der privilegierten Institute zählen und somit in Bezug auf die Auswirkungen ein gewisser Ausgleich entstehen kann, ändert an dieser Folgerung nichts, da die Frage des Umfanges der Steuerprivilegien durchaus als zweitrangig angesehen werden kann. Vielmehr wird durch die steuerlich unterschiedliche Behandlung vergleichbarer Tatbestände wie etwa der Kapitalbildung oder des langfristigen Kreditgeschäfts die Forderung nach Gleichheit der Startpositionen der Wettbewerbsteilnehmer nicht erfüllt. Einzelne Kreditinstitute erhalten steuerliche Vorteile, die für sich alleine betrachtet ungerechtfertigt erscheinen, die aber auch durch Steuervergünstigungen anderer Art auf Seiten ihrer Konkurrenten, die nicht weniger sachlich unbegründet sind, weder ausgeglichen noch gar gerechtfertigt werden können.

Verfolgt der Staat bestimmte wirtschafts- oder sozialpolitische Zielsetzungen, die sich nur durch eine steuerliche Begünstigung der wünschenswerten Bankgeschäfte durchsetzen lassen, so sollte eine wettbewerbsneutrale Regelung nur derart erfolgen, daß Steuervergünstigungen alleine auf die als förderungswürdig erachteten Bankgeschäfte selbst beschränkt werden, unabhängig von dem Umfang, den diese Leistungen bei den einzelnen Kreditinstituten einnehmen.¹⁾ Die Begünstigung lediglich der Kreditinstitute, die derartige Geschäfte in größerem Umfange durchführen als andere, kann nicht als wettbewerbsneutral angesehen werden. Sofern Steuervergünstigungen seitens des Staates für notwendig erachtet werden, sollten sie sich vielmehr auf alle Kreditinstitute erstrecken, die entsprechende im öffentlichen Interesse liegende förderungswürdige Leistungen erbringen. Welche Folgerungen sich hieraus auf eine mögliche Wiederherstellung der Wettbewerbsgleichheit durch eine Änderung der derzeitigen steuergesetzlichen Regelung vornehmlich auf dem Sektor des langfristigen Kreditgeschäftes ergeben, werden wir im letzten Kapitel dieser Untersuchung erörtern.

¹⁾ Möglicherweise dürfte die Abgrenzung oder auch die Feststellung entsprechender Tatbestände in der Praxis auf Schwierigkeiten stoßen, die jedoch hier nicht untersucht werden sollen.

II Die Beurteilung unterschiedlicher Begünstigungen durch die öffentliche Hand

1. Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute als Wirtschaftsunternehmen der öffentlichen Hand

Das Problem außerökonomisch bedingter Vorzugslagen auf Seiten einzelner Wettbewerbsteilnehmer tritt nicht alleine im Zusammenhang mit steuerlichen Privilegien auf, sondern erstreckt sich darüber hinaus auf Begünstigungen, die öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten in erster Linie infolge ihrer Rechtsform zuteil werden. Außerökonomisch bedingte Wettbewerbsvorteile müssen daher nicht nur auf gesetzlichen, wie beispielsweise die Steuerprivilegien, und/oder satzungsmäßigen Sonderstellungen, wie etwa die öffentliche Haftungsübernahme für die Sparkassen und Kreditanstalten beruhen, sondern können einfach darauf zurückzuführen sein, daß im wirtschaftlichen Wettbewerb Präferenzen auf Seiten der öffentlichen Hand für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute bestehen, die der Forderung eines wettbewerbsneutralen Verhaltens der öffentlichen Hand zuwiderlaufen. Hierdurch bedingte Vorzugslagen auf Seiten der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, sei es infolge einer Bevorzugung bei der Befriedigung der Kreditnachfrage bzw. der Einlagenverteilung der öffentlichen Hand oder der Bevorzugung bei öffentlichen Kreditprogrammen, erfüllen in gleicher Weise wie das Vorhandensein von Steuerprivilegien die Voraussetzungen des Vorliegens außerökonomisch bedingter Wettbewerbsvorteile. Weder ist die ökonomische Leistungsfähigkeit der begünstigten Institute für das Entstehen von Vorzugslagen in den genannten Fällen verantwortlich, noch kann die ökonomische Leistungsfähigkeit der nichtbegünstigten Institute einer Verschiebung der Wettbewerbspositionen zugunsten der ersteren entgegenwirken.

Die Vorzugslagen der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute auf einer Anzahl von Geschäftsgebieten erklären sich daraus, daß diese Institute als Wirtschaftsunternehmen der öffentlichen Hand tätig werden und eine Bevorzugung im wirtschaftlichen Wettbewerb durchaus den Eigeninteressen der öffentlichen

Hand entsprechen kann. Dies wird in besonderem Maße deutlich, wenn wir die enge personelle Verflechtung von öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften und Sparkassen betrachten, deren erheblichen Einfluß auf Verwaltung und Geschäftspolitik dieser Institute wir bereits an anderer Stelle feststellen konnten,¹⁾ so daß hier durchaus die Vermutung naheliegen kann, daß Eigeninteressen der Kommunen für eine Bevorzugung der kommunalen Kreditinstitute sprechen. Ähnliche Überlegungen sprechen für einen vergleichbaren Sachverhalt im Verhältnis der Gewährträger und Anteilseigner, also vielfach der Länder, zu den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten.²⁾ Die wettbewerbspolitische Problematik dieser personellen Verbindung der öffentlichen Hand mit den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten ist darin zu sehen, daß Interessen der öffentlichen Hand und geschäftspolitische Interessen der öffentlichen Institute, die ihrerseits mit privaten Kreditinstituten im Wettbewerb stehen, von ein und demselben Personenkreis vertreten werden. Ein gewisses Eigeninteresse der öffentlichen Hand dürfte beispielsweise dann vorliegen, wenn wir die ausführlichen Verwendungsbestimmungen der jährlichen Überschüsse der Sparkassen und Kreditanstalten betrachten. Wenn aber die öffentliche Hand seitens ihrer öffentlichen Kreditinstitute Ausschüttungen erwartet oder möglichst für deren Verluste nicht in Anspruch genommen werden will, so liegt doch die Vermutung nahe, daß sich diese Interessenlage auch auf den wirtschaftlichen Wettbewerb auswirkt, indem bei der Entscheidung über die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen im Interesse ihrer wirtschaftlichen Entwicklung den öffentlichen Instituten der Vorzug gegeben wird. Hierauf läßt beispielsweise, wir werden im folgenden nochmals darauf zurückkommen, die Einlagenpolitik der Gemeinden in Bezug auf die Sparkassen schließen. "Werden die verfügbaren Geldbestände der Gemeinden bei ihnen angelegt, so werden sie im Zweifel diese öffentlichen Aufgaben" (die sonst vom Staat oder den Gemeinden wahrgenommen werden müßten) "in größerem Umfange und besser wahrnehmen können, als wenn ihnen diese Bestände nicht zugeführt würden."³⁾ Hier kommt also das Interesse der Gemeinden zum Ausdruck, eine Stärkung der Sparkassen

1) Vgl. Ausführungen S. 69 ff

2) Vgl. Ausführungen S. 67 ff

3) Weisser, Gerhard a.a.O., These 58, S. 354

zur eigenen Entlastung zu erreichen. "Es liegt nahe, daß sie die Sparkassen im Geldgeschäft durch Einlagen stärken, um die Möglichkeit zu verringern, daß sie aus der Bürgschaft in Anspruch genommen werden."¹⁾

Diese Überlegung mag durchaus bezüglich der Gemeinden und auch der Steuerzahler als Verminderung möglicher Risiken gerechtfertigt erscheinen, doch ändert dies nichts daran, daß hierbei den Sparkassen eine außerökonomisch bedingte Vorzugsstellung im Wettbewerb gegenüber ihren gleichfalls einlagensammelnden privaten Konkurrenten zuteil wird. Die Vorteile, die sich sowohl für die Gemeinden als auch für die Sparkassen bei dem genannten Fall ergeben, liegen offensichtlich auf der Hand. Dennoch wird behauptet: "Besondere geschäftliche Vorteile sind damit für beide Seiten nicht verbunden ... Im geschäftlichen Wettbewerb kann jedenfalls aus der Beziehung zur Kommune und umgekehrt grundsätzlich keine Kritik hergeleitet werden."²⁾ Dem steht allerdings gegenüber: "Trotz der rechtlichen Verselbständigung sind die Sparkassen kommunale Einrichtungen geblieben, deren Betätigung sich zum Wohle der Gemeinde ... auswirkt."³⁾ Wir neigen dazu, der letztgenannten Ansicht beizustimmen, wobei es dahingestellt bleiben mag, welcher Art der Nutzen der Gemeinden aus den Beziehungen zu den Sparkassen sein kann, da es lediglich bemerkenswert erscheint, daß eine Bevorzugung der Sparkassen im wirtschaftlichen Wettbewerb durchaus im Eigeninteresse der Gemeinden zu liegen vermag.

Eine Bevorzugung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute durch die öffentliche Hand kann beispielsweise auch darin erblickt werden, daß einzelne Staatsbanken Gebührenfreiheit in streitigen wie in nichtstreitigen Rechtsangelegenheiten oder anderen öffentlichen Instituten sonstige Gebührenbefreiungen eingeräumt werden,⁴⁾ doch soll dieser Tatbestand keineswegs überbewertet werden. Bedeutsam ist alleine die Feststellung, daß aus unterschiedlichen Gründen seitens der öffentlichen Hand ein nicht zu leugnendes Interesse an der

Weisser, Gerhard a.a.O., These 58, S. 354

Hoffmann, Josef: Aktivität und Fortschritt, in: Sparkasse 1963, S. 3 ff, hier S. 7

Weinberger, Bruno: Warum kommunale Sparkassen? in: VW 1963, S. 2475 ff, hier S. 2475

Vgl. Twiehaus, Uwe a.a.O. S. 97

wirtschaftlichen Entwicklung der öffentlichen Institute besteht, das sich im Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Kreditinstituten durchaus zu einem Wettbewerbsvorteil der letzteren auszuwirken vermag.

Eine "faktische Vorrangstellung" kommt den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten bereits in der Frage der Konkursfähigkeit zu, da die öffentliche Haftungsübernahme für die Verbindlichkeiten der Institute trotz der häufig formellen Zulassung einen Konkurs praktisch ausgeschlossen erscheinen läßt.¹⁾ Die psychologische Wirkung dieses Tatbestandes dürfte, obgleich eine weitgehende Nivellierung der Sicherheitsvorstellungen in den Augen der Allgemeinheit festzustellen ist,²⁾ unter Wettbewerbsgesichtspunkten nicht zu unterschätzen sein, da eine derart umfassende Sicherung aller Verlustmöglichkeiten auf Seiten der privaten Kreditinstitute nicht vorhanden sein kann. Hierin kann daher durchaus die Gefahr gesehen werden, daß der marktwirtschaftliche Wettbewerb durch eine möglicherweise geringere Verlustreagibilität der öffentlichen Institute gestört wird. Das Prinzip der Wettbewerbsauslese vermag für die öffentlichen Kreditinstitute durchbrochen zu werden, indem unrentabel oder mit allzu großer Risikofreudigkeit arbeitende Institute nicht wie private Kreditinstitute aus dem Markt ausscheiden, wenn das Eigenkapital durch Verluste aufgezehrt ist.³⁾ Zwar darf dieser Überlegung unseres Erachtens nur mit Vorbehalten beigestimmt werden, da anzunehmen ist, daß bei rechtzeitig erkannter Gefahr die allgemeinen staatlichen oder die besonderen institutionellen Aufsichtsorgane eingreifen werden, um die Gesamtwirtschaft vor drohenden Verlusten zu schützen, doch kann zumindest im Prinzip die Möglichkeit einer geringeren Verlustreagibilität der öffentlichen Kreditinstitute nicht von der Hand gewiesen werden. Darüber hinaus besteht die Ansicht, daß sich die öffentliche Haftungsübernahme zu einem Kostenvorteil der öffentlichen gegenüber den privaten Instituten auswirkt, der in der fehlenden oder nur relativ geringen Verpflichtung zur Verzinsung des

1) Vgl. Twiehaus, Uwe a.a.O. S. 99

2) Vgl. Ausführungen S. 177

3) Vgl. Hofmann, Klaus a.a.O. S. 247

Eigenkapitals und in der geringer vorhandenen Notwendigkeit zur Bildung von Rücklagen zu suchen ist.¹⁾

Unterstellen wir zunächst die Richtigkeit dieser Überlegung, so bestünde hier in der Tat ein beachtlicher Wettbewerbsvorteil auf Seiten der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, der nicht auf deren ökonomischer Leistungsfähigkeit, sondern auf außerökonomisch bedingten Förderungsmaßnahmen seitens der öffentlichen Hand beruhen würde. Aufgrund früherer Überlegungen gelangen wir indessen zu der Überzeugung, daß der Vorwurf einer mangelnden Notwendigkeit zur Rücklagenbildung der sachlichen Grundlagen entbehrt. Im Hinblick auf die Haftungs- und Garantiefunktion erscheint der genannte Vorwurf zwar berechtigt, da das Eigenkapital der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute hier durchaus von zweitrangiger Bedeutung zu sein vermag, doch kann alleine unter diesem Gesichtspunkt nicht der Vorwurf eines ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteils in Bezug auf eine geringer vorhandene Notwendigkeit der Selbstfinanzierung erhoben werden, da die öffentlichen Institute infolge der Eigenkapitalvorschriften des KWG und der Grundsätze in gleicher Weise wie private Kreditinstitute auf die Bildung einer ausreichenden Eigenkapitalausstattung bedacht sein müssen. Allerdings dürfte der Überlegung zuzustimmen sein, daß den öffentlichen Instituten infolge der fehlenden oder nur gering vorhandenen Verpflichtung zur Verzinsung eines Teiles des Eigenkapitals eine Vorzugslage gegenüber den privaten Instituten erwächst. Der Wert dieser öffentlichen Haftungsübernahme ist jedoch nur schwer abschätzbar, da nach Ansicht von Stützel beispielsweise Avalprovisionen zum Vergleich nicht herangezogen werden können, doch ist auch nicht die Kostenersparnis, sondern der den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten hierdurch gestiftete Nutzen letztlich entscheidend.²⁾ Aufgrund der öffentlichen Haftungsübernahme erhalten somit die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute einen Wettbewerbsvorteil, der etwa den steuerlichen Privilegien vergleichbar das Merkmal einer außerökonomisch bedingten Ungleichheit der Startpositionen der Konkurrenten trägt.

¹⁾ Vgl. Hofmann, Klaus a.a.O. S. 169 f und 245 ff

²⁾ Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O. Tz 139, S. 63

Bereits bei der Untersuchung der Konkurrenzbeziehungen zwischen den Kreditanbietern war festzustellen, daß den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten seitens der öffentlichen Hand eine Vorzugsstellung im Hinblick auf die Gewährung reiner Kommunalkredite und die Einbeziehung in öffentliche Kreditaktionen eingeräumt wird. Die im Vergleich zu den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten äußerst geringe Beteiligung der privaten Hypothekenbanken beispielsweise an der Durchleitung öffentlicher Mittel für den Wohnungsbau¹⁾ liegt darin begründet, daß nach den Wohnungsbauförderungsbestimmungen nahezu sämtlicher Bundesländer alleine landeseigene öffentlich-rechtliche Institute, d. h. Wohnungsbaukreditanstalten oder Landesbanken, sowohl mit der Bewilligung als auch mit der Verwaltung dieser Darlehen beauftragt werden.²⁾ Hier wird in deutlich erkennbarem Maße eine Vorzugsstellung der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten seitens der öffentlichen Hand gefördert, die eine wettbewerbsneutrale Einbeziehung öffentlicher wie privater Kreditinstitute in das genannte wie auch andere Kreditprogramme aus öffentlichen Mitteln aus Eigeninteresse verhindert. Diese außerökonomisch bedingte Ungleichheit der Startpositionen von privaten und öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsteilnehmern wird noch dadurch verstärkt, daß die geschäftlichen Bindungen zwischen den in die Kreditaktionen einbezogenen Kreditinstituten und den Empfängern der öffentlichen Mittel gestiftet und durchaus auch auf andere Gebiete ausgedehnt werden können.

Ähnlich zu beurteilen ist die bevorzugte Aufnahme von Kommunalkrediten bei Kreditanstalten und Sparkassen.³⁾ Die Verbindung von Eigeninteressen der öffentlichen Hand und Bevorzugung

- 1) Nach Angaben des Verbandes privater Hypothekenbanken in einem (unveröffentlichten) Schreiben an den Bundesminister für Wirtschaft vom 13. Januar 1966 wurden bis zum 31. August 1965 die privaten Hypothekenbanken an der Durchleitung öffentlicher Mittel für den Wohnungsbau zu rund 11 % beteiligt, während rund 89 % auf die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten entfielen.
- 2) Ausnahmen bilden die Wohnungsbauförderungsbestimmungen der Länder Bremen und Niedersachsen, nach denen auch private Hypothekenbanken für die Durchleitung der öffentlichen Mittel zugelassen sind.
- 3) "Als Kreditgeber kann im Kommunalkreditgeschäft jedes Kreditinstitut in Frage kommen. Der öffentlich-rechtliche Charakter der Kreditnehmer führt jedoch dazu, daß die Kredite vorwiegend von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten gewährt werden." (Faltert, Manuel a.a.O. S. 569; ähnlich auch Barocka, Egon: Kommunalkredit a.a.O. S. 141)

der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute wird am deutlichsten erkennbar, wenn wir uns die Gewährung reiner Kommunalkredite im Bereich der Sparkassen ansehen. Infolge der Mehrheitsverhältnisse im Vorstand bzw. Verwaltungsrat nehmen die Vertreter des Gewährträgers nicht nur Einfluß auf die Zusammensetzung, sondern auch auf die Entscheidungen des Kreditausschusses.¹⁾ Der Kreditausschuß entscheidet indessen auch über die Kreditanträge der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften, so daß die Vertreter der öffentlichen Hand als Vertreter des Kreditgebers in eigener Sache zu entscheiden haben. "Dies wird dadurch noch um so problematischer, als die Mitglieder des Kreditausschusses gleichzeitig auch Mitglieder des Sparkassenrates sind und ihnen somit in ihrer Funktion als Mitglied des Sparkassenrates die Kontrolle ihrer eigenen Tätigkeit als Mitglied des Kreditausschusses obliegt."²⁾ Schwierigkeiten, die sich etwa aus der satzungsmäßigen Beschränkung des gesamten langfristigen Kommunalkreditvolumens oder aus mangelnden finanziellen Möglichkeiten auf Seiten der Sparkassen ergeben können, werden durch die Möglichkeit der Gemeinschaftskreditgewährung mit den zuständigen Girozentralen überwunden.

"Den besonderen Aufgaben einer Sparkasse kann man nur im kommunalen Gesamtrahmen gerecht werden, und die besonderen Bedürfnisse der Kommunen ... können nicht ohne das öffentliche Element im Kreditwesen befriedigt werden."³⁾ Diese Überlegung läßt sich durchaus auch auf das Verhältnis von Haftungsträgern und Kapitaleignern zu den öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten übertragen, das sich in einem deutlich erkennbaren Vorsprung der Kreditanstalten im Kommunalkreditgeschäft gegenüber den privaten Hypothekenbanken bemerkbar macht.⁴⁾ Die enge geschäftliche Verbindung der öffentlichen Hand mit den öffentlichen Kreditinstituten wird schließlich ebenfalls an der Verteilung der öffentlichen Einlagen auf die letzteren und die privaten Institute erkennbar. Die Verteilung der öffentlichen

) Vgl. Ausführungen S. 69 f

) Hofmann, Klaus a.a.O. S. 132

) Häcker, Hans: Die kommunalen Bindungen der öffentlichen Sparkassen, in: ZfK 1963, S. 1010 ff, hier S. 1013

) Vgl. Tabelle S. 43

Einlagen hat zwar direkt keinen Einfluß auf den Wettbewerb zwischen den privaten Hypothekenbanken und den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten, da die Hypothekenbanken zur Anlage dieser Gelder ungeeignet sind. Auswirkungen auf die Wettbewerbspositionen ergeben sich jedoch insofern, als die öffentlichen Einlagen geeignet sind, die Mittelbeschaffung der bevorzugten Kreditinstitute zu erleichtern und zur Ausdehnung der Kreditvolumina beizutragen. Zwar wird ein Teil der öffentlichen Einlagen, und zwar die des Bundes, einiger Sondervermögen und der Länder, von der Einlagenpolitik der Bundesbank erfaßt, doch gilt auch hierbei nach § 17 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank, daß bei einer anderweitigen Anlage die Interessen der Länder an der Entwicklung ihrer Staats- und Landesbanken zu berücksichtigen sind, so daß der Hauptanteil auch dieser öffentlichen Einlagen denjenigen öffentlichen Kreditinstituten zufließt,¹⁾ die mit den privaten Hypothekenbanken in Wettbewerb stehen. Nicht von der Einlagenpolitik der Bundesbank betroffen werden die Überschussmittel der Gemeinden und Gemeindeverbände, der Bundesbahn und Bundespost, der Sozialversicherungsträger und aller sonstigen öffentlichen Stellen, Anstalten und Körperschaften, die somit einer freien Anlagedisposition unterliegen.²⁾ Nach einer Sondererhebung über die Verteilung der öffentlichen Einlagen im Bankensystem für das Jahr 1961 entfielen alleine auf den Sparkassensektor 56,3 % der insgesamt dezentral eingelegten öffentlichen Überschussmittel, so daß bei den Sparkassen 13 % und bei den Girozentralen 6,3 % ihrer Bilanzsumme auf diese Einlagen entfielen.³⁾ Besonders deutlich wird die enge Zusammenarbeit von Gemeinden und Sparkassen bzw. Girozentralen nach den Leitsätzen für die Ausgestaltung des Überweisungsverkehrs der Sparkassen, denn es "... ist zur besseren Sammlung öffentlicher Geldmittel Pflicht jeder Gemeindekasse, ihre Bestände bei der Sparkasse ihrer eigenen Garantiegemeinde oder bei der

1) Vgl. Heubaum, Horst a.a.O. S. 182 ff

2) Vgl. derselbe a.a.O. S. 182. Heubaum gibt an, daß Ende 1961 von den gesamten Einlagen öffentlicher Stellen nur rund 21 % auf die von der Bundesbank beeinflussbaren und rund 79 % auf die der Einlagenpolitik der Bundesbank entzogenen öffentlichen Einlagen entfielen (vgl. dort S. 183).

3) Vgl. Die öffentlichen Einlagen im Bankensystem, o. V. in: MDB Mai 1962, S. 13 ff, hier S. 21

zuständigen Girozentrale anzulegen." ¹⁾ Nach Ansicht von Stützel kann aus der bevorzugten Haltung öffentlicher Einlagen bei den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten den letzteren nur solange eine Privilegienrente entstehen, wie die Habenzinsen an die Zinsabkommen gebunden sind, so daß demzufolge die Sonderstellung der öffentlichen Institute, überdurchschnittlich viele öffentliche Einlagen zu halten, mit der Zinsfreigabe infolge der allgemeinen und offenen Verhandlungsmöglichkeit um die Zinsen ihren Wert verloren hätte. ²⁾ Dieser Ansicht können wir nicht in vollem Umfang beistimmen, da weder nach der Zinsfreigabe eine allgemeine Offenlegung der Habenzinsen bei den Kreditinstituten erfolgte und auch in Zukunft damit nicht zu rechnen sein wird, noch die Präferenzen der öffentlichen Hand für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute vornehmlich im Bereich der Gemeinden und Gemeindeverbände hiervon betroffen werden dürften. Im Zweifelsfalle kann durchaus vermutet werden, daß den öffentlichen Instituten noch immer Gelegenheit gegeben werden dürfte, in das Zinsangebot ihrer privaten Konkurrenten einzutreten.

Zusammenfassend kommen wir zu dem Ergebnis, daß den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten infolge ihrer Eigenschaft als Wirtschaftsunternehmen der öffentlichen Hand eine Vorzugslage zukommt, die aus der öffentlichen Haftungsübernahme und der fehlenden oder geringen Notwendigkeit zur Verzinsung des Eigenkapitals sowie der Bevorzugung bei öffentlichen Kreditprogrammen, der Kommunalkreditgewährung und der Verteilung öffentlicher Einlagen resultiert. Die Bevorzugung bei verschiedenen Bankgeschäften erhöht nicht nur die Geschäftsvolumina der öffentlichen Institute, sondern auch deren Rentabilität, was sich beispielsweise daraus ergibt, daß es sich bei den öffentlichen Einlagen ebenso wie bei den reinen Kommunalkrediten regelmäßig um hohe Durchschnittsbeträge handeln dürfte. Für die Annahme, daß es sich hierbei um Förderungsmaßnahmen der öffentlichen Hand handeln könnte, die auf eine Unterstützung der öffentlichen Institute bei der Erfüllung wirtschafts-

¹⁾ Ziffer VI b der Leitsätze über die Ausgestaltung des Überweisungsverkehrs der Sparkassen, abgedruckt bei Golz, Dietrich a.a.O. S. 27 f

²⁾ Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O. Tz 142, S. 70 f, hier S. 71

oder sozialpolitisch erwünschter Aufgaben zurückzuführen wäre, ergeben sich entsprechend der Überlegungen hinsichtlich der Begründung und Berechtigung der Steuervergünstigungen keine diese vorwiegend einseitige Begünstigung rechtfertigenden Anhaltspunkte. Der Grundsatz, daß jedem Marktteilnehmer im wirtschaftlichen Wettbewerb die Aufnahme von Geschäftsbeziehungen zu Kreditinstituten seiner Wahl freigestellt bleiben sollte, dürfte dann fragwürdig werden, wenn eine Teilnahme der öffentlichen Hand am Marktgeschehen in Form einer nahezu einseitigen Begünstigung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute den Wettbewerb verfälscht. Den öffentlichen Instituten kommen infolge der Bevorzugung durch die öffentliche Hand Vergünstigungen zu, die nicht auf der ökonomischen Leistungsfähigkeit dieser Institute beruhen, sondern als außerökonomisch bedingte Wettbewerbsvorteile zu bezeichnen sind und die Wettbewerbspositionen der begünstigten Institute in ökonomisch unge-rechtfertigter Weise verbessern. Das Eingreifen der öffentlichen Hand zugunsten der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute kann nach alledem nicht als wettbewerbsneutral angesehen werden. Dies trifft gleichermaßen für die öffentliche Haftungsübernahme sowie die Vorzugsstellung hinsichtlich der Eigenkapitalverzinsung zu. Für die Sonderstellung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute im Wettbewerb gilt deshalb, daß diese ähnlich wie die Steuervergünstigungen ein Hindernis bei der Verwirklichung eines von außerökonomischen Einflüssen unverfälschten Leistungswettbewerbs ist.

2. Der Einfluß öffentlicher Stellen auf den Wettbewerb im langfristigen Kreditgeschäft

Ein besonderes Problem kann im Wettbewerb zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten dadurch entstehen, daß öffentliche Behörden einen Einfluß auf potentielle Bankkunden ausüben, Geschäftsbeziehungen mit öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten anstatt mit privaten aufzunehmen. Dieses Problem war bereits Gegenstand einer Kundgebung privater Wirtschaftsverbände im Jahre 1926, als auf die Vorzugslage nicht nur öffentlicher Kreditinstitute, sondern auch sonstiger

öffentlicher Wirtschaftsunternehmen hinsichtlich einer geschäftlichen Förderung durch Behörden oder Beamte aufmerksam gemacht wurde, indem teils privaten Unternehmen Kunden entzogen, teils auch Privatpersonen mehr oder weniger zwangsweise infolge einer amtlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeit den öffentlichen Unternehmen als Kunden zugeführt wurden.¹⁾ Auf dem Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts vermag ein derartiges Problem darin gesehen zu werden, daß in den meisten Bundesländern die für die Übernahme und Verwaltung der Bürgschaften zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues zuständigen Behörden öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten, wie etwa Landesbanken und Landesbodenkreditanstalten, eingegliedert sind.²⁾

Die Eingliederung der Bürgschaftsstellen in öffentlich-rechtliche Kreditanstalten, die mit den privaten Hypothekenbanken in Wettbewerb stehen, beinhaltet in gewissem Maße die Möglichkeit einer Wettbewerbsbegünstigung der ersteren, da diese Institute selbst an der Gewährung nicht alleine der hier zunächst in Frage kommenden kommunalverbürgten nachrangigen, sondern auch der erstrangigen Hypothekarkredite interessiert sind. Konkrete Beispiele einer tatsächlichen Benachteiligung der privaten Hypothekenbanken lassen sich verständlicherweise nur sehr schwer erbringen, doch lassen sich zunächst durchaus Anhaltspunkte für die Berechtigung dieser Vermutung finden: "Im Wohnungsbau entscheiden Behörden als Bewilligungsstellen über die Bewilligung der öffentlichen Baudarlehen bzw. über die sonstigen mit der öffentlichen Wohnungsbauförderung zusammenhängenden speziellen Förderungseinrichtungen. Diesen Stellen ist naturgemäß auch ein gewisser Einfluß auf die Auswahl des Kreditinstituts für die I. Hypothek möglich."³⁾ Die Bewilligungsstellen können demzufolge in Ausübung ihrer staatlichen Hoheitsaufgaben Einfluß auf die Kreditnehmer hinsichtlich der Auswahl des Kreditgebers nehmen. Hier erscheint indessen gerade der Tatbestand bemerkenswert, daß etwa die Bürgschaftsstellen der Länder mit wenigen Ausnahmen⁴⁾ in öffentlich-recht-

Vgl. Götte, Hermann: Der Wettbewerb der öffentlichen Hand, Emsdetten 1931, S. 22

Beispielsweise in Hessen: Landestreuhandstelle der Hessischen Landesbank-Girozentrale, in Rheinland-Pfalz: Landestreuhandstelle der Landesbank und Girozentrale Rheinland-Pfalz. Vgl. Stadler, Otto: Die öffentliche Finanzierung und Förderung des sozialen Wohnungsbaus, in: HdR, S. 693 ff, hier S. 730 f

Spelsberg, Paul a.a.O. S. 907

Bremen und Saarland, vgl. Stadler, Otto a.a.O. S. 730 f

liche Kreditinstitute eingegliedert sind, so daß der oben zitierte Hinweis von Spelsberg nur so aufgefaßt werden kann, als hierdurch diese öffentlichen Institute durch Einflußmaßnahmen seitens der genannten Behörden gefördert werden. Eine Beeinflussung der Kreditnachfrager erscheint insofern möglich, als etwa Bürgschaftsstellen mit dem Argument der Vereinfachung auf den Vorteil einer Inanspruchnahme des kommunalverbürgten Darlehens bei dem Institut, dem die Behörde angegliedert ist, hinweisen und schließlich noch im Interesse des Darlehensnehmers an einer einheitlichen Abwicklung auf den Vorteil einer Inanspruchnahme auch der erstrangigen Darlehen bei dem gleichen Institut verweisen können. Einflußnahmen der Bürgschaftsstellen zugunsten öffentlicher Institute konnten, wie einer Mitteilung des Verbandes privater Hypothekenbanken zu entnehmen ist,¹⁾ in einer Anzahl von Fällen in der Praxis festgestellt werden, wobei bemerkenswert ist, daß hier zum Teil eine Beeinflussung von Kreditnachfragern erfolgte, die bereits mit privaten Hypothekenbanken in Verhandlung standen. Auch konnten Fälle ermittelt werden, in denen öffentliche Bewilligungsbehörden mit dem Hinweis auf günstigere Konditionen den Kreditnachfragern die Aufnahme von Darlehen bei Sparkassen nahegelegt haben. In diesem Zusammenhang ist auch auf den oben bereits erwähnten Vorzug einer Anzahl von Kreditanstalten hinzuweisen, auf die Zahlung von Gebühren seitens der Kreditnehmer etwa im Zusammenhang mit den Bürgsverfahren oder auch der erstrangigen Darlehen zu verzichten.

Betrachten wir den oben zitierten Hinweis von Spelsberg als Anhaltspunkt für die Berechtigung des Vorwurfes, daß durch öffentliche Behörden eine Beeinflussung der Kreditnachfrager zugunsten der öffentlichen Institute erfolgt, so müssen wir uns der Ansicht von Stützel anschließen, daß es sich, soweit öffentliche Stellen einen Einfluß gleich welcher Art auf die Kreditnachfrager zur Begünstigung von öffentlichen Instituten ausüben, um einen Mißbrauch der Marktmacht handelt.²⁾ Dieser

¹⁾ Schreiben des Verbandes privater Hypothekenbanken an den Bundesminister für Wirtschaft vom 13. Januar 1966 (unveröffentlichte Verbandsmitteilung)

²⁾ Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O., Tz 144, S. 71

Tatbestand muß von uns in gleicher Weise beurteilt werden wie die bereits erwähnte Begünstigung öffentlicher Institute aus Eigeninteressen der öffentlichen Hand. Stützel mißt diesem Problem, das er darin sieht, daß öffentliche Stellen als Dienstherrn oder bei der Auftragsvergabe ausdrücklich oder stillschweigend die Auflage machen, daß ihre Vertragspartner (Bedienstete oder Lieferanten) ihre Bankgeschäfte einer öffentlichen Sparkasse übertragen, allerdings nur im Hinblick auf die Sparkassen keine erhebliche Bedeutung zu.¹⁾ Welches Ausmaß Mißbräuche der genannten Art im Hinblick auf den Wettbewerb zwischen öffentlichen Instituten und privaten Hypothekenbanken einnehmen, kann von uns nicht beurteilt werden, doch sind derartige Einflußmöglichkeiten durchaus geeignet, den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten außerökonomisch bedingte Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Hier erhebt sich unseres Erachtens um so mehr die Forderung eines wettbewerbsneutralen Verhaltens öffentlicher Behörden, je mehr Marktmacht ihnen im einzelnen zukommt. Dies gilt in besonderem Maße für Behörden, denen die Entscheidung über die Bewilligung öffentlicher Baudarlehen oder einer öffentlichen Bürgschaftsübernahme obliegt, als hier in Ausübung staatlicher Hoheitsaufgaben eine erhebliche Marktmacht zum Ausdruck kommt, deren Mißbrauch zu ökonomisch ungerechtfertigten Wettbewerbsverzerrungen führen kann.

II Beeinträchtigt die Freistellung der überwiegend im langfristigen Geschäft tätigen Institute von der Mindestreserverpflicht die Wettbewerbsgleichheit?

Zum Abschluß unserer Untersuchung der Auswirkungen außerökonomischer Einflußfaktoren auf den Wettbewerb im Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts wollen wir uns einem Problem zuwenden, das nicht wie die meisten dieser Einflußfaktoren Wettbewerbsverschiebungen zwischen privaten Kreditinstituten einerseits und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten andererseits, sondern

¹⁾ Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O., Tz 144, S. 71

eine Anzahl von Instituten beider Rechtsformen gleichermaßen betrifft. Wir wollen uns mit der Frage auseinandersetzen, wie die seit dem 1. 7. 1965 in Kraft getretene Neuregelung der Mindestreservenvorschriften für Institute des langfristigen Geschäfts im Hinblick auf den Wettbewerb in diesem Kreditsektor zu beurteilen ist. Von dieser Neuregelung betroffen sind vor allem die reinen Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten, da nach dem Beschluß des Zentralbankrates vom 6. Mai 1965 mit Wirkung vom 1. Juli 1965 diejenigen Kreditinstitute von der Mindestreserveverpflichtung freigestellt wurden, deren Passivseite der Bilanz mindestens 90 % des um die Wertberichtigungen verminderten Geschäftsvolumens langfristig zur Verfügung stehende Mittel einschließlich der umlaufenden Schuldverschreibungen aufweist.¹⁾ Demzufolge werden von der Neuregelung die als Universalbanken oder gemischte Institute im langfristigen Geschäft tätigen Kreditinstitute, wie Sparkassen, gemischte Hypothekenbanken, Girozentralen, Staats- und Landesbanken, nicht betroffen. Damit erhebt sich die Frage, ob durch die unterschiedliche Behandlung der auf dem Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts konkurrierenden Kreditinstitute eine Wettbewerbsverschiebung eintritt.

Als Ausdruck der Wettbewerbsposition eines Kreditinstitutes hatten wir eingangs unserer Untersuchung die Höhe und Stabilität seiner Rentabilität im Vergleich zu der seiner Konkurrenten bezeichnet.²⁾ Eine Änderung der Mindestreservenvorschriften können wir demzufolge nur dann als wettbewerbsneutral ansehen, wenn hierdurch die Rentabilität sämtlicher Kreditinstitute in gleicher Weise betroffen wird, die Rentabilitätsverhältnisse der konkur-

1) Vgl. Die Freistellung der Kreditinstitute mit überwiegend langfristigem Geschäft von der Mindestreservepflicht, o. V., in MDB Mai 1965, S. 61 ff, hier S. 62. Die Neuregelung sieht vor, daß § 1 Abs 2 der "Anweisung der Deutschen Bundesbank über Mindestreserven (AMR)" wie folgt ergänzt wird: (Nicht reservepflichtig sind) "e) jeweils für ein Kalenderjahr diejenigen Kreditinstitute, die die Gewährung langfristiger Kredite als ständigen Geschäftszweig betreiben und bei denen die eigenen und die ihnen langfristig zur Verfügung gestellten Mittel einschließlich der langfristigen durchlaufenden Kredite (Treuhandgeschäfte) sowie die Verbindlichkeiten aus Schuldverschreibungen nach den Angaben zur Monatlichen Bilanzstatistik zu den 12 Monatsendständen vom 31. Oktober des vorvergangenen Jahres bis zum 30. September des vergangenen Jahres im Durchschnitt mindestens 90 v. H. des um die Wertberichtigungen verminderten Geschäftsvolumens betragen haben."

2) Vgl. S. 25

rierenden Kreditinstitute untereinander somit nicht verändert werden. Zentralbankpolitische Maßnahmen können durchaus dann als wettbewerbsneutral angesehen werden, wenn hierdurch Verbesserungen oder Verschlechterungen der Rentabilität aller Kreditinstitute hervorgerufen werden. Werden hiervon dagegen nur einzelne Kreditinstitute durch eine Veränderung ihrer Rentabilität getroffen, ändert sich also das Verhältnis der Rentabilität der betroffenen zu derjenigen der nicht betroffenen Kreditinstitute, so bewirkt eine derartige zentralbankpolitische Maßnahme die Verschiebung der Wettbewerbspositionen der Konkurrenten untereinander.¹⁾ Sofern nach diesen Überlegungen eine Veränderung des Rentabilitätsverhältnisses zwischen den von der Mindestreserveverpflichtung freigestellten Instituten und den nicht freigestellten Instituten eintritt, können wir die Neuregelung der Mindestreservebestimmungen nicht als wettbewerbsneutral bezeichnen.

Betrachten wir nunmehr unter diesem Gesichtspunkt die Freistellung der überwiegend im langfristigen Geschäft tätigen Kreditinstitute, so scheint auf den ersten Blick hier eine Verbesserung ihrer Wettbewerbspositionen zu Lasten der nicht freigestellten Kreditinstitute vorzuliegen. Bis zum Erlass des Beschlusses des Zentralbankrates waren auch die überwiegend im langfristigen Geschäft tätigen Institute verpflichtet, bestimmte Prozentsätze ihrer Verbindlichkeiten aus Einlagen von Nichtbanken und aus bei Nichtbanken aufgenommenen Geldern, soweit deren Laufzeit unter vier Jahren betrug, als unverzinsliche Mindestreserven auf Girokonten der Bundesbank zu unterhalten. Nostro-Guthaben dieser Institute bei anderen ebenfalls mindestreservepflichtigen Kreditinstituten waren demzufolge bei den letzteren von der Mindestreserveverpflichtung freigestellt, da die von den ersteren hereingenommenen Gelder bereits dort dieser Verpflichtung unterlagen. Die bis zu dem Freistellungserlaß des Zentralbankrates mindestreservepflichtigen Verbindlichkeiten der betroffenen Institute beliefen sich nach einer Berechnung des Verbandes öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten für das dritte Quartal 1965 auf etwa 800 Millionen DM, so daß unter

der Annahme eines durchschnittlichen Mindestreservesatzes von 10 % nach der Freistellung etwa 80 Millionen DM bislang zinslose Mindestreserveguthaben einer anderweitigen zinsgünstigen Anlage zugeführt werden konnten, die neben einem Liquiditätszuwachs den freigestellten Instituten einen erhöhten Zinsertrag einbrachten.¹⁾ Die Freistellung der Institute des langfristigen Geschäftes von der Mindestreservepflicht hätte indessen nur dann eine Erhöhung der Rentabilität und damit eine Veränderung des Rentabilitätsverhältnisses gegenüber den Konkurrenzinstituten zu Lasten der letzteren bedeutet, wenn die freigestellten Institute durch eine Senkung des Reservesatzes auf 0 % materiell von der Haltung von Mindestreserven entbunden, formell jedoch mindestreservepflichtig geblieben wären. Durch die Einbeziehung in den Katalog der nicht mindestreservepflichtigen Institute wurden die betroffenen Kreditinstitute jedoch auch formell von der Reservepflicht befreit, so daß nunmehr die mittelbaren Auswirkungen der Reservepolitik zum Tragen kommen. In diesem Falle kommt § 2 Abs 1 Ziffer b der AMR zum Zuge, wonach die Verbindlichkeiten gegenüber nicht reservepflichtigen Instituten reservepflichtig sind.

Die Nostro-Guthaben der Kreditinstitute des langfristigen Geschäftes bei anderen Kreditbanken unterliegen demzufolge bei den letzteren der Mindestreservepflicht. Nach den Berechnungen des Verbandes öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten beliefen sich in dem obengenannten Zeitraum die Nostro-Guthaben der Institute des langfristigen Geschäfts bei anderen Kreditbanken auf rund 4,8 Milliarden DM, was wiederum unter der Annahme eines Durchschnittssatzes von 10 % eine zusätzliche Mindestreservebelastung für die Nostro-Verbindlichkeiten der Kreditbanken von etwa 480 Millionen DM bedeutet.²⁾ Die Rentabilitätseinbuße der Kreditbanken durch die zusätzliche Mindestreservehaltung wird nach Ansicht der von der Freistellung betroffenen Institutsgruppen auf die einlegenden Kreditinstitute abgewälzt, so daß eine Ertrags schmäl erung der Nostro-Guthaben von etwa 0,4 % bis 0,5 % p. a. eintritt.^{3) 4)} Seitens der Bundesbank wird

- 1) Vgl. Verband öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten e. V.: Verbandsbericht für das Jahr 1965, Bonn 1966, S. 25
- 2) Vgl. Verband öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten, a.a.O. S. 25
- 3) Vgl. Verband privater Hypothekenbanken, Jahresbericht 1965, a.a.O. S. 54; Verband öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten, a.a.O. S. 25
- 4) Unterstellen wir die Richtigkeit dieser Ansicht und legen die von Verband öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten veröffentlichten Zahlenangaben bei einer Ertrags schmäl erung von 0,5 % p. a. zugrunde

zu dem Problem der Kontaktinfluenz der ostroffenen Institute geäußert, daß sich der Minderertrag aus der geringeren Verzinsung der Nostro-Guthaben im Durchschnitt auf höchstens 4 % der gesamten Zinsereinnahmen belaufen könne, zudem sei es nicht sehr wahrscheinlich, "daß die Realkreditinstitute den "Zinsausfall" im vollen Umfang allein tragen müssen, denn angesichts der meist recht engen Beziehungen zu befreundeten Geschäftsbanken wird sich normalerweise ein den beiderseitigen Interessen gerecht werdender Mittelweg finden lassen."¹⁾

Die Wahrscheinlichkeit, daß die Geschäftsbanken einen Teil des Zinsausfalles selbst tragen, wird im allgemeinen als gering zu betrachten sein. Darauf weisen auch Beobachtungen in der Praxis hin, wonach die Geschäftsbanken regelm. Zug eine Kürzung der für die Einlagen der freigestellten Realkreditinstitute gezahlten Zinsen vornehmen und auf eine den Ertrags schmalerungen voll entsprechende Zinskürzung nur dann verzichten, wenn sie durch eine augenblickliche Liquiditätsanspannung, wie dies allerdings in den vergangenen Jahren verschiedentlich der Fall war, dazu gezwungen werden.²⁾ Ebenso dürfte zu Recht die Überlegung gelten, daß ein Ausfall von 4 % der Zinsereinnahmen den Gewinn eines Institutes bereits beachtlich vermindern kann, wobei die Ansicht vertreten wird, daß der Anteil des Gewinnes am Ertrag aufgrund des im Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts herrschenden beträchtlichen Wettbewerbs nur relativ gering sein dürfte.³⁾ Die seitens der Bundesbank geäußerte Möglichkeit, die betroffenen Realkreditinstitute könnten "durch eine gewisse Änderung der Bilanzierungspraxis" den zu erwartenden Zinsausfall begegnen,⁴⁾ mit anderen Worten die Darlehen nicht bereits bei der

so ergibt sich folgende Rechnung:

Nostro Guthaben der Institute des langfristigen Geschäfts bei anderen Kreditinstituten	4.800 Mio DM
abzüglich der bisher reservenpflichtigen, nach der Neuregelung reservenfreien Verbindlichkeiten	800 Mio DM
nach der Neuregelung zusätzlich der Mindestreservenpflicht unterworfen	4.000 Mio DM
Eine Minderung der Zinserträge um 0,5 % des zusätzlich der Mindestreservenpflicht unterworfenen Vermögensbetrages ergibt einen Minderertrag von 20 Mio DM.	

Freistellung der Kreditinstitute ..., a.a.O. S. 62

Vgl. Hammer, Klaus: Wettbewerbsverschiebung durch Mindestreserveneuordnung, in: DiK 1965, S. 437 ff, hier S. 438; derselbe: Umstrittene Mindestreserve-Neuregelung, in: ZfK 1965, S. 490 ff, hier S. 490

Vgl. Hammer, Klaus: Wettbewerbsverschiebung ..., a.a.O. S. 438

Vgl. Freistellung der Kreditinstitute ..., a.a.O. S. 63

Zusage, sondern erst zum Zeitpunkt der Auszahlung refinanzieren, läuft unseres Erachtens einer grundsätzlichen Notwendigkeit, die sich aus der Art der Refinanzierung mittels Schuldverschreibungen vor allem in Zeiten labiler Kapitalmarktverhältnisse ergibt, zuwider.¹⁾ Entsprechend unserer früheren Überlegungen wird die Refinanzierung eines Darlehens zum Zeitpunkt der Zusage dann unumgänglich, wenn bei der Beleihung von Neubauten mit einer Auszahlung nach dem Baufortschritt und einer Vollvalutierung mitunter erst nach Jahren zu rechnen ist.²⁾ Auch dürfte kaum anzunehmen sein, daß die Kreditnachfrager bei der Zusage der Darlehen zu einer bis zum Zeitpunkt der Auszahlung freibleibenden Vereinbarung der Zinssätze und Auszahlungskurse bereit sein werden, da eine bis zu diesem Zeitpunkt eintretende Verschlechterung der Kapitalmarktlage den Darlehensnehmern erhebliche Nachteile bringen könnte. Die seitens der Bundesbank vorgeschlagene andersartige Anlage der flüssigen Mittel,³⁾ d. h. zur Verringerung einer Ertragschmälerung beispielsweise auf Wertpapieranlagen auszuweichen, kann von uns nicht als praktikable Lösung angesehen werden, da dies neben einem hiermit verbundenen Kursrisiko möglicherweise zu einer bemerkenswerten Liquiditätsverschlechterung führen würde.

Durch die Änderung der Mindestreservebestimmungen werden die Sparkassen und gemischten Bodenkreditinstitute nicht betroffen. Die hiermit verbundene Rentabilitätsverschlechterung geht somit ausschließlich zu Lasten der Institute mit überwiegend langfristigem Geschäft, d. h. der reinen Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten. Die Neuregelung der Mindestreservebestimmungen bringt demzufolge unzweifelhaft eine Verschiebung des Rentabilitätsverhältnisses zwischen den betroffenen und den nichtbetroffenen Instituten mit sich. Dies wird seitens der Bundesbank durchaus erkannt: "Es ist klar und wurde bereits erwähnt, daß die Nostroguthaben dieser Kreditinstitute in Zukunft grundsätzlich etwas geringere Zinserträge als bisher bringen werden, weil die Korrespondenzbanken nunmehr ihrerseits

1) Vgl. Hammer, Klaus: Wettbewerbsverschiebung ..., a.a.O. S. 439

2) Vgl. Ausführungen S. 125 f

3) Vgl. Freistellung der Kreditinstitute ..., a.a.O. S. 63

die rentabilitäts- und liquiditätsmäßige Last der für diese Einlagen zu unterhaltenden Mindestreserven einkalkulieren müssen." ¹⁾ Dennoch heißt es abschließend: "Von einer nennenswerten Beeinträchtigung der Wettbewerbslage der reinen Realkreditinstitute zugunsten der gemischten Institute durch den möglichen (auf jeden Fall aber durch geeignete geschäftspolitische Maßnahmen begrenzbaren) Zinsausfall infolge der Befreiungsvorschrift kann angesichts der Größenordnung des Realkreditgeschäfts beider Gruppen kaum gesprochen werden." ²⁾

Indessen ist die Frage der Größenordnung bei diesem Problem von durchaus nachrangiger Bedeutung, zumal der Anteil der gemischten Bodenkreditinstitute am langfristigen Kreditgeschäft insgesamt dem der reinen Realkreditinstitute nicht in derart entscheidendem Ausmaß zurückstehen dürfte. ³⁾ Wenn nach Meinung der Bundesbank die gemischten Institute ohnehin schon aufgrund "ihrer Sonderstellung als Universalbanken schlechthin" im Vorteil gegenüber den reinen Realkreditinstituten sind, ⁴⁾ berechtigt dies die Überlegung um so mehr, daß durch die Neuregelung der Mindestreservebestimmungen die Wettbewerbslage der reinen Realkreditinstitute nicht noch zusätzlich verschlechtert werden dürfe. ⁵⁾ Geeignete geschäftspolitische Maßnahmen, soweit sie nach den bisherigen Überlegungen überhaupt praktikabel sind, können den Zinsausfall zwar möglicherweise begrenzen, jedoch nicht in vollem Umfang ausgleichen.

1) Freistellung der Kreditinstitute ..., a.a.O. S. 62

2) Freistellung der Kreditinstitute ..., a.a.O. S. 63

3) Zum Zeitpunkt der Neuregelung, d. h. Ende Juni 1965, waren an den langfristigen Ausleihungen insgesamt beteiligt: Private Hypothekenbanken (einschließlich Schiffspfandbriefbanken) mit rd. DM 24,1 Mrd., öffentlich-rechtliche Grundkreditanstalten mit rd. DM 17,2 Mrd., Girozentralen mit rd. DM 25,9 Mrd., Staats- und Regional- und Lokalbanken mit rd. DM 10,4 Mrd. (vgl. MdB, Zwischenbilanzen der Kreditinstitute). Obgleich aus diesen Zahlenangaben nicht das genaue Verhältnis der Anteile der reinen und gemischten Bodenkreditinstitute zu entnehmen ist, wird doch die Größenordnung ihrer Anteile in etwa erkenntlich. Beziehen wir schließlich noch die Sparkassen, die von der Freistellung ebenfalls nicht betroffen werden, in unsere Betrachtung ein, so wird deutlich, daß alleine diese Institutsgruppe mit einem Umfang der langfristigen Ausleihungen insgesamt von rd. 43,2 Mrd DM bereits die Größenordnung der reinen Hypothekenbanken und Grundkreditanstalten übertrifft.

4) Vgl. Freistellung der Kreditinstitute ..., a.a.O. S. 63

5) Vgl. Hammer, Klaus: Wettbewerbsverschiebung ..., a.a.O. S. 440

Fassen wir unsere Überlegungen zusammen,¹⁾ so kommen wir zu dem Ergebnis, daß die Freistellung der überwiegend im langfristigen Geschäft tätigen Kreditinstitute deren Wettbewerbspositionen gegenüber den von der Freistellung nicht betroffenen, aber gleichfalls im langfristigen Geschäft tätigen Konkurrenzinstituten verschlechtert. Das Rentabilitätsverhältnis zwischen den reinen Realkreditinstituten einerseits und den gemischten Instituten und Sparkassen andererseits wird zu Lasten der ersteren verschoben. Das Abgrenzungsmerkmal "des überwiegend langfristigen Geschäfts" ist für eine wettbewerbsneutrale Neuregelung der Mindestreservenvorschriften ungeeignet. Hier gilt gleichermaßen wie bei der Beurteilung der Steuervergünstigungen, daß als Grundlage für außerökonomische Eingriffe alleine einzelne Bankgeschäfte unabhängig von deren Umfang bei den verschiedenen Kreditinstituten dienen sollten, wenn seitens des Staates oder seiner Exekutivorgane eine wettbewerbsneutrale Regelung angestrebt wird. Die Neufassung der Mindestreservebestimmungen bewirkt indessen das Entstehen von außerökonomisch bedingten Wettbewerbsungleichheiten und kann demzufolge von uns nicht als wettbewerbsneutral bezeichnet werden.

1) Zur juristischen Problematik des Freistellungsbeschlusses siehe: Verband öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten, a.a.O. S. 25 f; Verband privater Hypothekenbanken, Jahresbericht 1965, a.a.O. S. 55 f; Hammer, Klaus: Wettbewerbsverschiebung ..., a.a.O. S. 440 f; derselbe: Umstrittene Mindestreserve-Neuregelung, a.a.O. S. 491 f, sowie die Entscheidung der V. Kammer des Verwaltungsgerichtes Frankfurt/M vom 28. Oktober 1966, Az. V/2 - 425/66 -

Viertes Kapitel: Bestandsaufnahme und Folgerungen

Diejenigen Wettbewerbsprobleme, die ihren Ursprung in außerökonomischen Einflüssen finden, stehen regelmäßig im Mittelpunkt der Wettbewerbsdiskussion. Wettbewerbsungleichheiten durch außerökonomische Einflüsse, in der Wettbewerbsdebatte allgemein als ungleiche Startbedingungen oder Startpositionen der Konkurrenten bezeichnet, bilden daher auch den Hauptansatzpunkt der Kritik, die von Seiten der privaten Kreditinstitute gegenüber den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten erhoben wird. Außer spezifisch wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist hierbei vielfach die Frage der Vereinbarkeit außerökonomisch bedingter Wettbewerbsvorteile mit dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz Gegenstand der Auseinandersetzungen. Das Gleichheitsbedürfnis der privaten Kreditinstitute, das üblicherweise als Ausgangspunkt der Angriffe gegen tatsächlich oder vermeintlich ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile auf Seiten der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute dient, richtet sich in überwiegendem Maße auf die von uns im ersten und zweiten Abschnitt des vorangegangenen Kapitels untersuchten Wettbewerbsungleichheiten. Vorrangiges Ziel ist dabei, eine Beseitigung der Privilegien öffentlich-rechtlicher Institute zu erreichen, d. h. jener Wettbewerbsvorteile, die ihnen der Staat oder seine Exekutivorgane als gesetzliche oder verwaltungsmäßige Vergünstigungen eingeräumt hat. Folgen wir unseren bisherigen Überlegungen, so muß uns in der Tat die Forderung nach Herstellung gleicher Startbedingungen berechtigt erscheinen, da wir zu dem Ergebnis gelangt sind, daß ein Wettbewerbsvorsprung der öffentlichen Kreditinstitute infolge außerökonomisch bedingter Vorzugslagen unterschiedlicher Art gegenüber ihren privaten Konkurrenten nicht bestritten werden kann. Die Forderung nach gleichen Startbedingungen für die Konkurrenten erscheint uns insofern geboten, als der Staat auf gesetzgeberischem Wege vergleichbare ökonomische Tatbestände unterschiedlich behandelt und seine wirtschaftliche Betätigung infolge einer vorrangigen Beachtung von Eigeninteressen zu einseitigen Begünstigungen führt, so daß von der ökonomischen Leistungsfähigkeit der privaten Kreditinstitute unbeeinflussbare Wettbewerbsvorteile auf Seiten der

öffentlichen Institute entstehen. Hierzu zählen vornehmlich die Gewährträgerhaftung, Steuerprivilegien, Präferenzen der öffentlichen Hand etwa in Bezug auf die Einlagenverteilung, Kreditnachfrage oder Einbeziehung in öffentliche Kreditprogramme sowie, wenn auch für den Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts von untergeordneter Bedeutung, die Frage der Mündelsicherheitsbestimmungen. Unbeachtlich muß in diesem Zusammenhang die Einwendung bleiben, "die eigentlichen und auch wissenschaftlich diskutablen Argumente" könnten sich lediglich auf die Untersuchung "angeblicher Kostenvorteile" beziehen, "denn unter einem Wettbewerbsvorteil kann im marktwirtschaftlichen Sinne streng genommen nur ein nachweisbarer Kostenvorteil verstanden werden."¹⁾ Das Problem der Begünstigung öffentlicher Institute etwa durch die öffentliche Einlagenpolitik, durch die sonstigen geschäftlichen Bindungen zur öffentlichen Hand oder durch die Gewährträgerhaftung ist nach dieser Ansicht zwar, was zunächst die beiden erstgenannten Wettbewerbsvorteile betrifft, "kreditpolitisch von Bedeutung, aber wettbewerbspolitisch schon immer nicht mehr recht greifbar."¹⁾ In dieser Äußerung wird unseres Erachtens verkannt, daß Wettbewerbsvorteile nicht unbedingt mit Kostenvorteilen gleichzusetzen sind, wie dies etwa hinsichtlich eines Teiles der Steuerprivilegien der Fall zu sein vermag. Ebenso stellt nämlich eine nicht auf ökonomischer Leistung beruhende Vorzugsstellung in der Geschäftsverbindung mit der öffentlichen Hand, die beispielsweise kreditpolitisch von Bedeutung ist, einen von Einflüssen außerhalb des wirtschaftlichen Wettbewerbsgeschehens hervorgerufenen und durch die ökonomische Leistungsfähigkeit der nicht begünstigten Kreditinstitute nicht aufzuhebenden Wettbewerbsvorteil dar. Im übrigen müßte eine eingehendere Überprüfung der hier zitierten Ansicht zu dem Ergebnis führen, daß den begünstigten Instituten in den genannten Fällen durchaus Kostenvorteile zu entstehen vermögen, die beispielsweise in geringeren Durchschnittskosten durch den größeren Umfang der Beträge der Kommunalدارlehen und Einlagen oder in dem Fortfall der hierfür ansonsten erforderlichen Werbeaufwendungen zu suchen wären. Auch die Gewährträgerhaftung kann den begünstigten Instituten zu Kostenvorteilen verhelfen, so etwa durch die nicht oder nur

¹⁾ Wettbewerb in der Kreditwirtschaft, a.a.O. S. 234

gering vorhandene Notwendigkeit der Eigenkapitalverzinsung,¹⁾ doch zählt hierbei weniger eine tatsächliche Kostenersparnis, sondern vielmehr der den begünstigten Kreditinstituten gestiftete Nutzen,²⁾ der sich etwa in den Mündelsicherheitsbestimmungen niederschlägt oder sich in einer günstigeren Einschätzung der Sicherheit gegenüber derjenigen der privaten Institute in den Augen des Publikums auswirken kann.

Hält schon die oben zitierte Ansicht einer näheren Überprüfung kaum stand, so gilt dies beispielsweise um so mehr für den Versuch der Rechtfertigung der öffentlichen Einlagenpolitik im Hinblick auf die Sparkassen, der bereits die Grenzen einer sachlichen Argumentation überschreiten dürfte: "Die Privilegienneurose der sogenannten Wettbewerbsdebatte darf den Blick für die fundamentale Wesensverschiedenheit von Sparkassen und Banken nicht trüben."³⁾ Allem Anschein nach soll hier versucht werden, außerökonomisch bedingte Wettbewerbsvorteile auf fundamentale Wesensverschiedenheiten der Konkurrenten zurückzuführen, deren Beseitigung bei einer klaren Erkenntnis dieser Wesensunterschiede gar nicht erst gefordert werden dürfte. Wenn aber fundamentale Wesensunterschiede die Begründung für nicht leistungsbedingte Vorzugslagen gleich welcher Art abgeben sollen, dann ist dieser Grund von vornherein sachlich nicht mehr gerechtfertigt, da abgesehen von möglichen strukturellen Abweichungen, von Unterschieden der Rechtsform und eines Teiles der Gewinnverwendung wesensmäßige, insbesondere fundamentale Unterschiede in geschäftspolitischer Hinsicht zwischen privaten und öffentlichen Instituten aus heutiger Sicht keineswegs mehr vorhanden sind.

Die Rechtfertigungsversuche seitens der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute konzentrieren sich indessen im wesentlichen, wenn auch vielfach in Abwandlungen, die jedoch mehr gradueller als

1) Vgl. Hofmann, Klaus a.a.O. S. 169 f und 245 ff

2) Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O., Tz 139, S. 68

3) Düvel, Carl: Die Anlagepolitik ..., a.a.O. S. 1009. Kaum anders zu beurteilen ist etwa auch die folgende Äußerung, die eine Begründung für die Wettbewerbskritik der privaten Banken sucht: "Als nun die privaten Institute das Sparkassengeschäft als reizvoll entdeckten, entdeckten sie zugleich auch praktisch die Ansatzpunkte für eine Wettbewerbskritik. Mündelsicherheit, kommunale Gelder, ganz alte Themen, die früher gelegentlich gestreift wurden, werden nunmehr ganz groß aufgemacht und - etwas spät - als Probleme der Startgleichheit hingestellt. Tatsächlich geht es bei diesen Fragen nicht um Vorteile für die Sparkassen, sondern um die Behebung der subjektiven Minderbewertung der anderen Institute." (Hoffmann, Josef: Aktivität..., a.a.O. S. 6)

grundsätzlicher Art sind, auf die Gemeinnützigkeit, Beschränkung der Geschäftstätigkeit und den ursprünglichen Gründungsauftrag, die letztlich die (im übrigen von den privilegierten Instituten verständlicherweise zumeist nicht anerkannte) Sonderstellung im Wettbewerb gegenüber den privaten Kreditinstituten begründen sollen. Zwar sind wir beispielsweise bei der Untersuchung der Steuerprivilegien, deren Problematik auf dem Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts infolge der Privilegierung auch der privaten Hypothekenbanken mitunter als unbeachtlich abgetan wird,¹⁾ auf die Frage des Vorhandenseins sachlicher Begründungen bereits eingegangen, wollen jedoch auf das Problem der Sonderlasten auf Seiten der öffentlichen Institute nochmals in Form einer zusammenfassenden Beurteilung eingehen.

I Zur Begründung der Wettbewerbsvorteile öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute

1. Die Erfüllung gemeinnütziger Aufgaben

Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, gleichgültig ob Sparkassen oder Kreditanstalten, werden als gemeinnützig oder gemeinwirtschaftlich orientiert bezeichnet. Dies ergibt sich übereinstimmend aus den Sparkassengesetzen der Länder bzw. den Errichtungsgesetzen der Kreditanstalten und den einzelnen Satzungen, in denen die Gemeinnützigkeit der öffentlichen Kreditinstitute, meistens unter Konkretisierung bestimmter Aufgaben, verbindlich fixiert ist. Zwischen den Bezeichnungen gemeinnützig und gemeinwirtschaftlich wird im allgemeinen Sprachgebrauch keine Unterscheidung getroffen, obgleich mit gemeinnützig in Anlehnung an das Steuerrecht eher die Art der Gewinnverwendung, mit gemeinwirtschaftlich dagegen die geschäftspolitische Orientierung, die Aufgabenstellung im Aktiv- und Passivgeschäft bezeichnet werden könnte. In Literatur und Praxis werden jedoch beide Bezeichnungen regelmäßig synonym zur Kennzeichnung des Unternehmenszieles oder der

¹⁾ So z. B. bei Düvel, Carl: Zur Konkurrenzlage ..., a.a.O. S. 826
Hoffmann, Josef: Aktivität ..., a.a.O. S. 6

Einstellung zum Gewinnstreben der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute als Gegensatz zu den erwerbswirtschaftlich orientierten Privatbanken gebraucht, so daß auch wir nicht auf einer streng genommen erforderlichen Unterscheidung bestehen wollen.¹⁾ Vielfach wird der Begriff der Gemeinnützigkeit im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher oder im öffentlichen Interesse stehender Aufgaben gebraucht. So heißt es beispielsweise bei Weisser: "Als gemeinnützige Unternehmen werden ... diejenigen einzelwirtschaftlichen Gebilde bezeichnet, die dazu bestimmt sind, unmittelbar öffentlichen Interessen (Aufgaben) zu dienen."²⁾ Was hierbei unter öffentlichen Interessen bzw. Aufgaben zu verstehen ist, werden wir im Folgenden noch erläutern.

Naturgemäß ist es meistens schwierig, eine derartige geschäftspolitische Absicht oder innere Einstellung allgemein treffend zu kennzeichnen, insbesondere dann, wenn sie zur Charakterisierung eines Gegensatzes zu anderen, diese Einstellung tatsächlich oder vermeintlich nicht teilender Konkurrenten dienen soll. War der Begriffsinhalt der Gemeinnützigkeit beispielsweise der Sparkassen in früheren Zeiten durchaus zutreffend im karitativen Sinne, in einer sozialpolitisch motivierten Fürsorge für einkommensschwache Bevölkerungskreise zu suchen, so tritt diese Begriffsdeutung heute hinter die sehr weit gefaßte Formulierung zurück, daß die Sparkassen den Bedürfnissen der Allgemeinheit dienen sollen. Zwar heißt es noch in dem offiziellen Organ der Sparkassen zu dem Thema Gemeinnützigkeit, daß es heute nicht mehr alleine darum gehe, den ärmeren Bevölkerungskreisen "in jeder denkbaren Weise beim Sparen zu helfen, sondern auch dafür zu sorgen, daß sie auch alle übrigen Vorteile der modernen Geld- und Kreditwirtschaft nützen können."³⁾ Indessen beschränkt sich heute weder der Kreis der Einleger im Spargeschäft und noch weniger der Kundenkreis im Kreditgeschäft der Sparkassen auf die ärmeren

¹⁾ Sprachlich exakt müßten hier auch die Begriffe gemeinwirtschaftlich-erwerbswirtschaftlich und gemeinnützig-eigennützig einander gegenübergestellt werden.

²⁾ Weisser, Gerhard a.a.O., These 2, S. 343

³⁾ Das aktuelle Thema: Gemeinnützigkeit, o. V. in: Sparkasse 1962, S. 194

Bevölkerungskreise, sondern die Kundenstruktur der Sparkassen unterscheidet sich nicht mehr wesentlich von derjenigen ihrer privaten Konkurrenten.¹⁾ Auch alle übrigen Vorteile der modernen Geld- und Kreditwirtschaft, die die Sparkassen ihren Kunden anbieten können, unterscheiden sich nicht von dem Angebot ihrer privaten Konkurrenten, wobei einmal von dem Sonderfall der Spezialisierung einer Anzahl von Kreditinstituten abgesehen werden soll, die ein geschlossenes Sortiment an Bankleistungen zu erbringen nicht in der Lage sind.

Die Frage, die sich im Zusammenhang mit der Gemeinnützigkeit der Sparkassen und Kreditanstalten erhebt, ist, welche Bedeutung diesem Begriff aus heutiger Sicht zukommt. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, eine Antwort auf die Frage zu finden, inwieweit die Gemeinnützigkeit als besondere Belastung, als Rechtfertigung für die außerökonomisch bedingten Wettbewerbsvorteile der öffentlichen Institute angesehen werden kann. Gleichmaßen für die Kreditanstalten wie für die Sparkassen soll regelmäßig gelten, daß die Gemeinnützigkeit dieser Institute sich in der Einstellung zum Gewinnstreben niederschlägt, das Fehlen des Gewinnstrebens geradezu als Kennzeichen der Gemeinnützigkeit anzusehen ist.²⁾

Nach den bisherigen Überlegungen im Hinblick auf die Gewinnerzielung der konkurrierenden Kreditinstitute kann ein entscheidendes Kriterium der Gemeinnützigkeit in einem verringerten Gewinnstreben oder gar einem Gewinnverzicht nicht gesucht werden, da abgesehen von der Fragwürdigkeit einer derartigen Rechtfertigung grundlegende Abweichungen im Gewinnstreben der öffentlichen von dem der privaten Kreditinstitute heute wohl kaum noch zu beobachten sein dürften.³⁾ Es kann daher auch

1) Vgl. Nipperdey-Schneider, a.a.O. S. 100

2) Vgl. Düvel, Carl: Die Konkurrenz-Position ..., a.a.O. S. 318

3) Vgl. Ausführungen S. 166 ff, insbesondere S. 170 f "Gemeinnützig bedeutet nicht, daß die Sparkassen unwirtschaftlich arbeiten könnten. Sie müssen wie alle anderen wirtschaftlichen Unternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen so arbeiten, daß sie ihre Kosten decken. Darüber hinaus muß der Überschuß des Ertrages über die Aufwendungen groß genug sein, damit die Sparkassen ein angemessenes Eigenkapital bilden; sie sollen auch Beträge an den Gewährträger abführen können." (Die Sparkassen im Wettbewerb. Die Aufgaben der Sparkassen in der Kreditwirtschaft und ihre Stellung im Wettbewerb als öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, herausgegeben vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband e. V., Bonn 1964, S. 44)

nicht als besonders sinnvoll angesehen werden, die Gemeinnützigkeit öffentlicher Institute in der Weise zu interpretieren, "daß bei privatwirtschaftlich orientierten Instituten die Gewinnmaximierung das Hauptziel ist; bei gemeinnützigen Unternehmen stellt dagegen ein allfälliger Gewinn nur ein - oft unbeabsichtigtes - Nebenergebnis dar."¹⁾ Nach unseren früheren Überlegungen kann die Gewinnerzielung der öffentlichen Institute nicht als Nebenergebnis und schon gar nicht als unbeabsichtigt betrachtet werden, denn wenn sich diese Institute zur "Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben" mehr oder weniger erwerbswirtschaftlicher Prinzipien bedienen, die eine begrenzte Gewinnerzielung einschließen,²⁾ dann kann von einem Gewinn als Nebenergebnis nicht mehr die Rede sein. Diese Überlegung findet ihre Bestätigung auch im Hinblick auf die Ausgestaltung der Kreditkonditionen oder der Zinssätze im Passivgeschäft der öffentlichen Kreditinstitute.³⁾ Zwar heisst es: "Die gemeinnützige Einstellung soll sich praktisch in der Zinspolitik auswirken",⁴⁾ doch lassen sich Unterschiede in der Zinspolitik zwischen privaten Hypothekendarlehnbanken und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten in der Praxis kaum feststellen. Überdies gilt hier: "Die Sparkassen wollen jedoch den Grundsatz der Gemeinnützigkeit nicht allein so verstanden wissen, daß ihre Kredite so billig wie möglich zur Verfügung stehen."⁵⁾

Wir müssen deshalb der Frage nachgehen, welche anderen Ausdrucksformen der Gemeinnützigkeit möglicherweise eine Rechtfertigung für die Wettbewerbsvorteile der öffentlichen Institute erbringen können. Hier bietet sich zunächst die Interpretation von Weisser an, der die Gemeinnützigkeit in der Erfüllung unmittelbar dem öffentlichen Interesse dienender

Wettbewerb in der Kreditwirtschaft, a.a.O. S. 232; vgl. Düvel, Carl: Die Konkurrenz-Position ..., a.a.O. S. 318

Vgl. z. B. Weisser, Gerhard a.a.O., These 47, S. 352

Vgl. Ausführungen S. 93 f, 118 ff, 143 ff

Hoffmann, Josef: Sparkassen und Girozentralen, in: Die Bank, a.a.O. Bd I, S. 209 ff, hier S. 216

Wilsdorf, Manfred a.a.O. S. 15

Aufgaben sieht.¹⁾ Ähnlich heißt es auch an anderer Stelle: "Gemeinnützigkeit, oder wie man manchmal sagt, Gemeinwirtschaftlichkeit zeigt sich im wesentlichen darin, daß unter der gesamtwirtschaftlichen Aufgabe Geschäfte durchgeführt oder nicht durchgeführt werden und Aufwendungen gemacht werden, die bei dem privaten (oder auch Gruppen-) Gewinnstreben nicht zu vertreten sind und darum auch unterbleiben."²⁾ Hier bleibt zunächst unklar, wie sich eine gemeinnützige Zielsetzung damit erklären läßt, daß Geschäfte, die unter erwerbswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht zu vertreten sind und demnach unterbleiben, auch unter einer gesamtwirtschaftlichen Aufgabenorientierung nicht durchgeführt werden. Andererseits sollen unter dem Gesichtspunkt der Gemeinnützigkeit einmal Geschäfte durchgeführt werden, die von erwerbswirtschaftlichen Kreditinstituten nicht zu vertreten sind und darum dort unterbleiben, zum anderen sollen aber auch Aufwendungen seitens der gemeinnützigen Institute erfolgen, die von den privaten Konkurrenten aus Gründen des Gewinnstrebens abgelehnt werden.

Betrachten wir zunächst den ersten in dieser Aussage zum Ausdruck kommenden Gesichtspunkt, so erweist sich, daß es wohl kaum eine Bankleistung geben dürfte, die nicht von privaten Kreditinstituten in gleicher Weise wie von öffentlichen durchgeführt wird. Dabei wird davon abgesehen, daß der Umfang einzelner Geschäfte bei den öffentlichen und privaten Banken durchaus erheblich voneinander abweichen kann. Vielmehr dürfte von Bedeutung sein, daß zwar nicht dem Umfang nach, so doch im Prinzip beispielsweise im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben von allen Institutsgruppen in

¹⁾ Vgl. Weisser, Gerhard a.a.O., These 2, S. 343, hier wörtlich zitiert S. 245

²⁾ Hoffmann, Josef: Wettbewerbsenquete - Sparkassenenquete, in: Sparkasse 1963, S. 211 ff, hier S. 214

gleicher Weise übernommen werden.¹⁾ Abgesehen von den Besonderheiten der Spezialkreditinstitute existieren heute keine wesensmäßigen Unterschiede mehr in der Geschäftstätigkeit und den Arten der durchgeführten Geschäfte zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten. Auch das öffentliche Interesse, dessen weitgehende Begriffsdeutung sich schließlich auf die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des gesamten Bankenapparates und damit faktisch auch auf alle Bankgeschäfte erstreckt, läßt, sehen wir wiederum von dem Umfang derartiger Geschäfte ab, keine Besonderheit auf Seiten der öffentlichen Kreditinstitute gegenüber den privaten erkennen, sei es auf dem Gebiet des Spargeschäfts und der Förderung des Sparsinns, der Förderung des Mittelstandes oder der Durchführung von Bankgeschäften der einkommensschwächeren Bevölkerungskreise, der Gewährung von Kleinkrediten oder Kleinhypotheken, der Förderung des sozialen Wohnungsbaues oder der Einbeziehung in öffentliche Kreditprogramme und was dergleichen Bankleistungen mehr sein können. Der Widersinn, Gemeinnützigkeit mit der Erfüllung von im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben gleichzusetzen, wird vollends dann erkenntlich, wenn wir die Geschäftstätigkeit der gemeinnützigen öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten derjenigen der erwerbswirtschaftlichen privaten Hypothekenbanken gegenüberstellen, die sich, abgesehen von einer gewissen Schwergewichtsverlagerung auf einzelne Erscheinungsformen des langfristigen Kreditgeschäfts, im grundsätzlichen durch nichts unterscheiden. Fragwürdig ist

Einzuräumen ist zweifellos, daß der Umfang beispielsweise von Kleingeschäften, bei den öffentlichen Instituten, vor allem bei den Sparkassen, höher ist als bei privaten Banken. Hier läßt sich indessen vermuten, daß bereits das Eigeninteresse etwa an Spareinlagen oder Kleinkrediten auch in Zukunft für eine Beibehaltung, möglicherweise sogar eine Ausdehnung dieser Geschäftssparten auf Seiten der Privatbanken spricht. Vgl. z. B. Knothe, Robert: Der neue Bankkunde. Eine Untersuchung über das Bemühen der Kreditbanken in der Bundesrepublik Deutschland und in England um den "Kleinen Mann", Diss. Mainz 1964, insbes. S. 241 ff. Siehe auch Ausführungen S. 261

beispielsweise auch die Ansicht, die Gemeinnützigkeit öffentlicher Institute, und zwar vornehmlich der Sparkassen, wirke sich unter "geldpolitischen Aspekten" derart aus, daß sie eher als private Kreditinstitute zu einer Unterstützung der Kredit- und Konjunkturpolitik der Bundesbank bereit seien, da die Vermutung dafür spreche, "daß sich die Sparkassen auf Grund ihrer öffentlich-rechtlichen Bindung den Absichten der Notenbank nicht verschließen."¹⁾ Hier erhebt sich die Frage, ob diese Vermutung im Zusammenhang mit der Gemeinnützigkeit als Hinweis auf besondere Belastungen, als Rechtfertigung für die Wettbewerbsvorteile der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute angesehen werden kann, zumal Janberg in seiner Untersuchung zu dem Ergebnis kommt, daß die zitierte Annahme durch die Erfahrung nicht bestätigt wird, sondern vielmehr eine Unterscheidung in den Verhaltensweisen von privaten und öffentlichen Kreditinstituten im Hinblick auf eine Beeinflussung ihrer Geschäftstätigkeit durch die Notenbankpolitik in der Praxis nicht festzustellen ist.²⁾

Nach alledem gelangen wir zu der Ansicht, daß weder hinsichtlich des öffentlichen Interesses, noch hinsichtlich der Durchführung von Geschäften, die seitens der privaten Institute vernachlässigt würden, eine Besonderheit in der Gemeinnützigkeit öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute zu finden ist, die als besondere Belastung zur Rechtfertigung ihrer Wettbewerbsvorteile dienen könnte. Die obengenannte Begriffsdeutung der Gemeinnützigkeit umfaßt jedoch auch Aufwendungen, die wegen der gesamtwirtschaftlichen Aufgaben seitens der öffentlichen Institute gemacht werden müssen, da diese Aufwendungen

1) Weisser, Gerhard a.a.O. These 40, S. 351; vgl. auch Thesen 36 ff S. 350 f; Janberg, Hans: Banken und Sparkassen ..., a.a.O. S. 30

2) Vgl. Janberg, Hans: Banken und Sparkassen ..., a.a.O. S. 30 f. Im übrigen geht der Katalog öffentlicher Aufgaben, die insbesondere die Sparkassen auf Grund ihrer gemeinnützigen Einstellung erfüllen sollen, weit über den genannten Einzelpunkt hinaus. Nach Weisser sind die öffentlichen Aufgaben der Sparkassen "sozialpolitischer, im besonderen auch mittelstandspolitischer, kommunalpolitischer, investitionspolitischer, standortpolitischer (besiedlungspolitischer und städtebaulicher), geldpolitischer (währungspolitischer), einzelwirtschaftspolitischer und - über die Verwendung ihrer Überschüsse - auch gesundheitspolitischer und kulturpolitischer Art. Die Sparkassen können zugleich schließlich

unter erwerbswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht zu vertreten sind und daher seitens der privaten Kreditinstitute unterbleiben.¹⁾ Diese besonderen Aufwendungen erwachsen den öffentlichen Instituten bei der Durchführung unrentierlicher Geschäfte, wie beispielsweise der Förderung des Sparsinns und dem Kleinspar- und Kleinkreditgeschäft der Sparkassen oder dem Kleinhypothekengeschäft und der Förderung des sozialen Wohnungsbaues bei den Kreditanstalten. Hierbei sollen den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten demnach besondere Belastungen entstehen, die die privaten Kreditinstitute aus erwerbswirtschaftlichen Gründen gleichfalls zu tragen nicht bereit sind?

Im Vorhergehenden konnten wir feststellen, daß gemeinnützige Bankleistungen, die von öffentlichen Instituten erbracht werden, von privaten Kreditinstituten keineswegs vernachlässigt werden. Demnach müßten die Aufwendungen, die den öffentlichen Instituten bei der Durchführung gemeinnütziger Bankgeschäfte entstehen, vergleichsweise höher sein als bei den privaten Banken. Bezogen auf den einzelnen Geschäftsvorfall dürften zwischen den Institutsgruppen kaum Unterschiede in der Höhe der Aufwendungen vorhanden sein, anders dagegen, wenn diese Aufwendungen in Relation zum Gesamtumfang gemeinnütziger Geschäfte bei privaten und öffentlichen Instituten gesehen werden. Betrachten wir indessen beispielsweise das Kleinspargeschäft der Sparkassen, so ist zwar einzuräumen, daß Sparkonten unter einer gewissen Mindestgrößenklasse kaum eine rentable Zinsspanne infolge ihres vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwandes erbringen werden, doch ist andererseits zu bedenken, daß tatsächlich einschneidende Rentabilitätseinbußen im Kleinspargeschäft regelmäßig durch eine entsprechende Anzahl hoher Sparkonten ausgeglichen werden. So entfielen Ende 1965 zwar mehr als 68 % aller Sparkassenbücher auf Spareinlagen in der Größenklasse unter DM 1.000,--, doch betrug der Anteil dieser

selbst in hohem Maße als Instrument der Wettbewerbspolitik dienen. Sie haben auch sozialpädagogische Aufgaben." (Weisser, Gerhard a.a.O., These 5, S. 343) Eine eingehende Stellungnahme zu den Thesen von Weisser findet sich bei Janberg, Hans: Banken und Sparkassen im Wettbewerb, a.a.O. S. 25 ff

Vgl. Hoffmann, Josef: Wettbewerbsenquete ..., a.a.O. S. 214, hier wörtlich zitiert S. 248

Einlagen an den Gesamtspar-einlagen nur knapp 8 %, denen Sparkassenbücher in der Größenklasse von DM 10.000,-- und mehr von nur 2,6 % gegenüberstanden, die aber einen Anteil am Gesamtspar-einlagenbestand von mehr als 41 % einnahmen, wobei hier auch aufschlußreich sein dürfte, daß der durchschnittliche Spareinlagenbestand je Sparkassenbuch zu dem gleichen Zeitpunkt DM 1.748,-- betrug.¹⁾ Floitgraf führt zu der Frage der Rentabilität des Kleinspargeschäfts aus, daß Ende 1962 das Durchschnittsguthaben bei der Postsparkasse sich auf DM 358,-- belief, demgegenüber bei den Sparkassen DM 1.369,--, also nahezu das Vierfache wie bei den ersteren betrug, wobei besonders bemerkenswert ist: "Obwohl das Durchschnittsguthaben bei der Postsparkasse beträchtlich niedriger ist als bei den Sparkassen, wirft dieser Geschäftszweig der Bundespost sogar Überschüsse ab, wie die betriebswirtschaftliche Ergebnisrechnung zeigt."²⁾ Wir können deshalb kaum annehmen, daß hierbei den Sparkassen Aufwendungen entstehen, die als besondere Belastungen zu bezeichnen wären und eine Sonderstellung im Wettbewerb zu den ebenfalls spareinlagensammelnden privaten Kreditinstituten rechtfertigen würden.

Betrachten wir etwa auch die besonderen Aufwendungen, die den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten aus der Förderung des sozialen Wohnungsbaues entstehen, so gilt hier zunächst uneingeschränkt, "daß heute auf dem Sektor der Wohnungsbaufinanzierung die Unterschiede in der Stärke der Präferenzen gegenüber sozialpolitisch vordringlich zu befriedigenden Bevölkerungsschichten zwischen den einzelnen Arten von Kreditinstituten weitgehend verwischt sind..."³⁾ Demzufolge tragen auf diesem Gebiet die privaten Hypothekenbanken in vergleichbarer Weise wie die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten und Sparkassen zur Förderung des Gemeinwohles bei und übernehmen, soweit hiermit überdurchschnittlich hohe Aufwendungen verbunden sind, in entsprechender Weise besondere Belastungen, erbringen also ebenfalls gemeinnützige Leistungen. Auch der Umfang der Beteiligung der einzelnen Institutsgruppen an den

-
- 1) Vgl. Deutscher Sparkassen- und Giroverband, a.a.O. Tabellen S. 9
2) Floitgraf, Hans a.a.O. S. 117
3) Wilsdorf, Manfred a.a.O. S. 125

Darlehensauszahlungen für den sozialen Wohnungsbau weicht nicht erheblich voneinander ab,¹⁾ so daß kaum anzunehmen ist, die Aufwendungen der öffentlichen Institute seien hier höher als die der privaten Hypothekenbanken. Dies gilt im Prinzip gleichermaßen für das Kleinhypothekengeschäft der Sparkassen und Kreditanstalten, das zu einem beträchtlichen Teil der Förderung des sozialen Wohnungsbaues dient und von den privaten Hypothekenbanken in durchaus vergleichbarer Weise durchgeführt wird. Ohne diese Frage nochmals eingehend zu untersuchen,²⁾ sei hier eine Äußerung wiedergegeben, die diesen Sachverhalt zutreffend kennzeichnen dürfte:

"Ebenso wie heute Automobile nicht mehr nur an einen beschränkten Kreis wohlhabender Interessenten verkauft werden, sondern an breite Volksschichten, steht auch die bankmäßige Leistung in der Gegenwart einem sehr viel größeren Kreis zur Verfügung als früher. Wenn die Banken sich demzufolge um viele Millionen von Einkommensbeziehern bemühen, so haben sie nicht den Eindruck, damit eine irgendwie soziale Leistung zu vollbringen." Und einige Zeilen weiter: "Die privaten Banken haben den Eindruck, daß derartige Kleingeschäfte zumindest bei langfristiger Betrachtung durchaus rentabilitätsmäßig vertretbar sind. Sollte dies gelegentlich nicht der Fall sein, so handelt es sich für das Kreditinstitut um einen Aufwand, der einerseits der Werbung für das eigene Institut und für das Bankwesen allgemein dient, andererseits der Hinführung breiter Schichten zum eigenverantwortlichen wirtschaftlichen Handeln."³⁾

Die Gemeinnützigkeit der öffentlichen Institute kann deshalb wohl kaum darin erblickt werden, daß Aufwendungen gemacht werden, die von denen der privaten Kreditinstitute bemerkenswert abweichen und als besondere Belastungen angesehen werden könnten. Weder führen die öffentlichen Institute Bankgeschäfte durch, die von privaten vernachlässigt werden, noch können im allgemeinen den ersteren Aufwendungen entstehen, die nicht in vergleichbarer Weise auch von erwerbswirtschaftlichen Kreditinstituten getragen werden.

In diesem Zusammenhang führt Stützel⁴⁾ den Begriff der rentierlich gemeinnützigen Leistungen ein, da zwar eine Anzahl von Geschäften und Leistungen öffentlicher Institute vornehm-

Vgl. Wilsdorf, Manfred a.a.O. Tabelle S. 125

Vgl. z. B. S. 147 ff, 168 f

Günther, Hans: Gemeinnützigkeit der Sparkassen in der Marktwirtschaft, in: BB 1964, S. 53 ff, hier S. 55 f

Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O. Tz 127, S. 61 f

lich dem Gemeinwohl dienen und somit als gemeinnützig zu bezeichnen sind, diese aber von erwerbswirtschaftlichen Kreditinstituten in gleicher Weise erbracht werden und gleichfalls dem gemeinen Wohl dienen, also ebenfalls als gemeinnützig bezeichnet werden müssen. "Selbst Leistungen, die in ganz besonderer Weise und in ganz besonderem Ausmaß dem gemeinen Wohl dienen, sind nur insoweit als Sonderbelastung anzusehen, als sie sich nicht rentieren, als sie unrentierlich gemeinnützige Leistungen sind."¹⁾

Damit erhebt sich naturgemäß die Frage, was als unrentierlich gemeinnützige Leistung anzusehen ist. Die Rentabilität von Einzelleistungen anhand interner Kalkulationen exakt ermitteln zu wollen, hält Stützel für problematisch, "ja nahezu hoffnungslos", so daß als Rentabilitätskriterium am ehesten die Einschätzung der Rentabilität von Bankgeschäften durch die Praktiker selbst brauchbar erscheint: "Danach sind als unrentierlich die Leistungen anzusehen, die von einem auf (langfristige) Gewinnmaximierung bedachten Geschäftsmann nicht vorgenommen werden. Anders ausgedrückt ... sind unrentierlich gemeinnützige Leistungen der privilegierten Sparkassen die gemeinnützigen Leistungen, bei denen eine Sparkasse froh ist, wenn sie ihr von anderen (privaten Unternehmen, Staat, Träger) abgenommen werden."²⁾

Diese Überlegung von Stützel dürfte nicht alleine auf die Sparkassen beschränkt, sondern auch auf die unrentierlich gemeinnützigen Leistungen der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten anwendbar sein, so daß auch hier nunmehr ein greifbarer Anhaltspunkt für das Erkennen möglicher Sonderbelastungen vorliegt. Im Hinblick auf die Sparkassen bezweifelt Stützel, daß sich unrentierlich gemeinnützige Leistungen überhaupt in deren Kreditgeschäft finden lassen, wobei er das Kleinspargeschäft ebenso wie das Kleinkreditgeschäft wegen des lebhaften Interesses auch der privaten Banken von vornherein ausschließt.³⁾ Unrentierlich gemeinnützige Leistungen sieht Stützel allenfalls im Abschluß einzelner Kreditverträge, die beispielsweise im Rahmen der

1) Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O. Tz 127, S. 62

2) derselbe, a.a.O. Tz 159, S. 77

3) Vgl. derselbe, a.a.O. Tz 160, S. 77

regionalen Wirtschaftsförderung ihres Risikos oder der geringen Verzinsung wegen von anderen Kreditinstituten nicht abgeschlossen worden waren, oder in den Mehraufwendungen von Sparkassen im Zuge ihrer überproportionalen Beteiligung an gewissen öffentlichen Kreditförderungsprogrammen, doch kommt er zusammenfassend zu dem Ergebnis, daß mit sehr großer Wahrscheinlichkeit aus der Gegenüberstellung von Sonderlasten und Privilegien den Sparkassen per Saldo ein Wettbewerbsvorteil verbleibt, der, selbst wenn er nur kleineren Umfanges sein sollte, auf die Dauer dazu ausreicht, den Bereich der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ständig anwachsen zu lassen.¹⁾

Dieser Folgerung Stützel ist mit einer Einschränkung beizustimmen. Die Beteiligung an öffentlichen Kreditprogrammen kann nicht als unrentierlich gemeinnützige Leistung angesehen werden, da hier zunächst die Beziehung zu anderen ertragbringenden Geschäften zu beachten ist, langfristig gesehen also auch die Beteiligung an (für sich alleine betrachtet unrentablen) Kreditprogrammen rentabilitätssteigernd zu wirken vermag, zum anderen aber die privaten Hypothekenbanken sich um eine verstärkte Einbeziehung in eben diese Kreditprogramme bemühen und gerade in der überproportionalen Beteiligung der öffentlichen Kreditinstitute für sich selbst einen Wettbewerbsnachteil erblicken.²⁾³⁾ Dies gilt indessen gleichermaßen im Hinblick auf die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten. Wenden wir die Überlegungen von Stützel weiterhin auf mögliche Sonderbelastungen der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten an, so lassen sich zunächst im Passivgeschäft keine unrentierlich gemeinnützigen Leistungen erkennen. Aber auch im langfristigen Kreditgeschäft läßt sich keines der von den öffentlichen Kreditanstalten durchgeführten Geschäfte, sehen wir von der unterschiedlichen Schwerpunktbildung in den verschiedenen Arten der Beleihungstätigkeit ab, nicht ebenfalls auf Seiten der privaten Hypothekenbanken finden. Hier scheidet unseres Erachtens

¹⁾ Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O. Tz 161 ff, S. 78

²⁾ Vgl. Ausführungen S. 226

³⁾ Im übrigen gilt auch hier für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute: "Sonderkonditionen werden nur im Rahmen bestimmter staatlicher Kreditförderungsprogramme gewährt und hier regelmäßig durch entsprechende Zinsvergünstigungen auf der Passivseite wieder ausgeglichen." (Twiehaus, Uwe a.a.O. S. 91)

sogar die Möglichkeit der Übernahme besonders risikoreicher Geschäfte, die von den privaten Hypothekenbanken abgelehnt werden, als Differenzierungsgrund aus, da die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten im Hinblick auf die Emission ihrer Schuldverschreibungen sich nach den gleichen Sicherheitsgesichtspunkten orientieren wie die privaten Hypothekenbanken. Weder im Kleinhypothekengeschäft oder der Übernahme besonderer Risiken, noch in der Förderung des sozialen Wohnungsbaues oder gar der Beteiligung an öffentlichen Kreditprogrammen kann demzufolge von uns eine unrentierlich gemeinnützige Leistung der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten gesehen werden. Allenfalls noch, wie Stützel dies bereits für die Sparkassen in Betracht gezogen hat, die Gewährung einzelner gering verzinslicher Kredite könnte hierbei als Sonderbelastung gelten, obgleich wir auch dies für wenig wahrscheinlich halten, da die Kreditanstalten, soweit sie sich auf der Grundlage von Schuldverschreibungsemissionen refinanzieren, ebenso wie die Hypothekenbanken bereits durch die Passivzinssätze an eine gewisse Mindestverzinsung ihrer langfristigen Kredite gebunden sind.

Nach diesen Überlegungen gelangen wir zu dem Schluß, daß die Gemeinnützigkeit der öffentlichen Institute, soweit sie die Übernahme unrentierlich gemeinnütziger Leistungen betrifft, nicht als besondere Belastung angesehen werden kann, die eine Rechtfertigung der Wettbewerbsvorteile gegenüber den privaten Hypothekenbanken erbringen könnte. Die Gemeinnützigkeit der öffentlichen Institute äußert sich jedoch im allgemeinen auch in deren Gewinnverwendung. Die satzungsmäßigen Gewinnverwendungsbestimmungen sehen vor, daß der über die erforderliche Rücklagenbildung hinausgehende Teil der Überschüsse, sei es in Form einer Verzinsung des Dotationskapitals, einer Ausschüttung an die Gewährträger oder einer unmittelbaren Zuführung zugunsten gemeinnütziger Zwecke, zur Verwendung für im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben zur Verfügung gestellt werden. Der Umfang dieser für die Durchführung gemeinnütziger Vorhaben zur Verfügung gestellter Überschüsse, der etwa bei den Sparkassen insgesamt gesehen kaum ein sonderlich

bemerkenswertes Ausmaß erreichen dürfte,¹⁾ ist auch hier wiederum von nachrangiger Bedeutung. Die Frage der Gewinnverwendung stellt sich vielmehr in der Form, inwieweit eine Zuführung von Überschüssen für öffentliche, im allgemeinen Interesse liegende Vorhaben als Rechtfertigung für die Sonderstellung der öffentlichen Institute im Wettbewerb dienen kann.

Indessen erscheint es folgerichtig, diese Ausdrucksform der Gemeinnützigkeit keinesfalls als Begründung für Wettbewerbsvorteile anzusehen, da unabhängig von dem Empfänger der Ausschüttungen dieser Teil des Gewinnes sowohl bei privaten als auch öffentlichen Instituten der eigenbetrieblichen Verwendung entzogen wird, eine Verwendung dieser Überschüsse zu privatwirtschaftlichen oder gemeinnützigen Zwecken aber wettbewerbspolitisch bedeutungslos ist und eine Zuführung der Überschüsse zu der letztgenannten Verwendungsart demzufolge nicht als Belastung oder gar Wettbewerbsnachteil der öffentlichen Institute angesehen werden kann. Es mag zwar in den satzungsmäßigen Bestimmungen mit Nachdruck auf eine gemeinnützige Verwendung der den Gewährträgern zufließenden Überschüsse hingewiesen werden, doch sind "Einnahmen der öffentlichen Hand aus gewerblicher Tätigkeit ... ebenso wie Steuern und andere Abgaben ohne weiteres zur Verwendung für öffentliche Belange zweckbestimmt. Hierbei kann es auch keinen Unterschied machen, ob Gewinnausschüttungen der Kreditanstalten unmittelbar oder erst über den Etat ihrer Trägerkörperschaften "mildtätigen", "gemeinnützigen" oder bestimmten Förderungszwecken zuzuführen sind."²⁾³⁾ Letzteres gilt naturgemäß in gleicher Weise für die Ausschüttungen der Sparkassen, so daß streng genommen den Steuerleistungen der privaten Kreditinstitute hinsichtlich ihrer Verwendung für

Vgl. Nipperdey-Schneider, a.a.O. S. 42 ff; Weisser, Gerhard a.a.O. These 54, S. 353

Twiehaus, Uwe a.a.O. S. 130

Eine gewisse Unterscheidung sollte in diesem Zusammenhang doch erfolgen. Fließen die Überschüsse der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute öffentlichen Förderungszwecken über den Etat ihrer Trägerkörperschaften zu, so bleibt die Anonymität der Herkunft der Mittel gewahrt. Haben dagegen die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute die Möglichkeit, einen Teil ihrer Überschüsse unmittelbar gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecken zuzuführen, so können wettbewerbspolitisch bemerkenswerte Auswirkungen, da dann nicht mehr eine anonyme, sondern eine namentlich gekennzeichnete Zuwendung erfolgt, in einer nicht zu unterschätzenden Werbewirkung dieser Art der Gewinnverwendung gesehen werden.

öffentliche Belange die gleiche Bedeutung zukommt, wie der gemeinnützigen Gewinnverwendung der öffentlichen Kreditinstitute. Der Staat als wirtschaftlicher Eigentümer der öffentlichen Institute wird letztlich, sei es über die Gewinnausschüttung, Verzinsung des Dotationskapitals oder Steuerleistungen, auf jeden Fall an deren Überschüssen beteiligt, so daß es einer ausdrücklichen Widmung der ausschüttungsfähigen Überschüsse für gemeinnützige Zwecke überhaupt nicht bedarf.

Die Art der Gewinnverwendung seitens der Empfänger kann deshalb nicht die verschiedenen Begünstigungen der öffentlichen Kreditinstitute im Wettbewerb gegenüber ihren privaten Konkurrenten rechtfertigen. Der Einwand von Düvel,¹⁾ daß beispielsweise die Steuerprivilegien der Sparkassen beibehalten werden müßten, weil sonst die Finanzkraft der Gemeinden geschwächt und der Staat bei einer vollen Besteuerung der Sparkassen die bisher den Gemeinden zugeflossenen Gelder im Wege des Finanzausgleichs wieder zurückführen müsse, wird von Nipperdey-Schneider²⁾ damit zurückgewiesen, daß dann, abgesehen von dem geringen Umfang derartiger Gemeindeeinnahmen, unverständlich sei, weshalb nur der Sparverkehr und nicht die Sparkassen schlechthin von sämtlichen Steuern befreit werden. Das Problem des Finanzausgleichs, das Düvel in diesem Zusammenhang anspricht, hat mit der wettbewerbspolitischen Problematik der Sonderstellung öffentlicher Institute nicht das geringste zu tun, doch wird der eigentliche Kern dieser Ausführungen dann erkennbar, wenn Düvel von den Kommunen sagt: "Sie treten einfach für den Besitzstand ihrer Einnahmen ein."³⁾ Hier tritt wiederum das Eigeninteresse des Staates bzw. seiner untergeordneten Verwaltungsebenen zutage, worin allem Anschein nach eine Rechtfertigung der außerökonomisch bedingten Wettbewerbsvorteile der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute gesehen werden soll. Die Möglichkeit, daß öffentlich-rechtliche Kreditinstitute einen Teil ihrer Gewinne an die öffentliche Hand zur Verwendung für öffentliche Aufgaben ausschütten, kann jedoch keineswegs als ein Umstand betrachtet werden, der als hinreichender Differenzierungsgrund eine Besserstellung dieser Institute im

¹⁾ Vgl. Düvel, Carl: Die Konkurrenz-Position ..., a.a.O. S. 318

²⁾ Vgl. Nipperdey-Schneider, a.a.O. S. 45

³⁾ Düvel, Carl: Die Konkurrenz-Position ..., a.a.O. S. 319

Wettbewerb mit den privaten Kreditinstituten rechtfertigen könnte. Die Gemeinnützigkeit der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute im Hinblick auf die Gewinnverwendung wird daher, insbesondere unter dem Gesichtspunkt einer steuerlichen Gleichbehandlung der Wettbewerbsteilnehmer, übereinstimmend in einer Anzahl diesbezüglicher Untersuchungen als Rechtfertigungsgrundlage für die Wettbewerbsvorteile der Sparkassen und Kreditanstalten zurückgewiesen.¹⁾

Fassen wir diese Überlegungen zusammen, so gelangen wir zu dem Ergebnis, daß die Gemeinnützigkeit der öffentlichen Institute, sei es im Sinne einer gemeinwirtschaftlichen Orientierung ihrer Geschäftspolitik oder im Sinne einer gemeinnützigen Gewinnverwendung, nicht als sachlich gerechtfertigter Grund für die ihnen seitens des Staates eingeräumten gesetzlichen oder verwaltungsmäßigen Wettbewerbsvergünstigungen angesehen werden kann. Daran dürfte auch die Ansicht von Mellerowicz nichts ändern, der bezüglich der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute sagt: "Diese gesamtwirtschaftliche Einstellung ist wichtig als Gegenpol zu den privaten Kreditbanken. Dadurch entsteht eine wirksame Konkurrenz zu den Privatbanken und Genossenschaften, die gerade auf dem Kreditmarkte besonders notwendig ist, um die Entstehung eines Kreditmonopols zu vermindern ... Die öffentlichen Banken haben darum die Aufgabe, für eine gesunde Konkurrenz am Kreditmarkt ... zu sorgen."²⁾ Was die gesunde Konkurrenz betrifft, die Mellerowicz offenbar der gesamtwirtschaftlichen Einstellung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute zuschreibt, so kann dieser Ansicht aus heutiger Sicht nicht mehr beigestimmt werden, da durch die Gemeinnützigkeit nicht gerechtfertigte Wettbewerbsvorteile auf Seiten der öffentlichen Institute Wettbewerbsverschiebungen bewirken, die dazu ausreichen, wie Stützel dies bereits in Bezug auf die Wettbewerbsvorteile der Sparkassen feststellt,³⁾ auf die Dauer den Bereich öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute zu Lasten

¹⁾ Vgl. Nipperdey-Schneider, a.a.O. S. 42 ff; Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O. Tz 128, S. 62, Tz 152, S. 73; Floitgraf, Hans a.a.O. S. 31 ff; Janberg, Hans: Banken und Sparkassen ..., a.a.O. S. 35 ff

²⁾ Mellerowicz, Konrad: Die öffentlichen Banken ..., a.a.O. S. 98

³⁾ Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O. Tz 163, S. 78 Tz 149, S. 72 f

des übrigen Bereichs ständig anwachsen zu lassen. Mellerowicz ist zwar beizupflichten, wenn er weiter ausführt: "Auf der anderen Seite muß es ebenso verhindert werden, daß im Verlauf der späteren Entwicklung die öffentlichen Banken das Kreditmonopol erringen", doch fährt er fort, "wozu sie immerhin ein größeres Anrecht und im Hinblick auf die wirtschaftspolitische Entwicklung auch eine größere Aussicht hätten."¹⁾ Offensichtlich sieht Mellerowicz das "größere Anrecht" der öffentlichen Banken in ihrer gemeinwirtschaftlichen Einstellung, deren Ausdrucksformen, etwa durch Übernahme unrentierlich gemeinnütziger Leistungen bzw. von den privaten Kreditinstituten vernachlässigter Geschäfte, aber aus heutiger Sicht keinesfalls als sachlicher Differenzierungsgrund gegenüber den erwerbswirtschaftlichen Kreditinstituten angesehen werden kann.

Zum Abschluß der Ausführungen über die Gemeinnützigkeit öffentlicher Institute bleibt noch die Frage zu klären, was aus heutiger Sicht unter diesem Begriff verstanden werden soll. In einer Studie der Sparkassen zum Wettbewerbsproblem heißt es hierzu:

"Grundsätzlich sind als gemeinnützig solche Unternehmen anzusehen, deren Tätigkeit unmittelbar und zwingend auf die Erfüllung öffentlicher, dem Gemeinwohl dienender Aufgaben gerichtet ist. Was als dem Gemeinwohl dienend anzusehen ist, unterliegt dem historischen Wandel; es muß im Einzelfall durch konkrete, zeitbezogene Normen näher umrissen werden. Die sparkassenrechtlichen Bestimmungen geben zwar keine ausdrückliche Definition des Begriffs "Gemeinnützigkeit"; es handelt sich also insoweit um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Die Sparkassengesetze und -satzungen enthalten im weiteren jedoch hinreichend konkrete Vorschriften und Hinweise auf die den Sparkassen gestellten Aufgaben, so z. B. die Vorschriften über die Pflege des Spargedankens und die Hinweise auf die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise, auf den Mittelstand usw. In dem abgesteckten konkreten Rahmen ergibt sich eine Vielzahl von wirtschafts- und sozialpolitischen Teilaufgaben, die den Begriff der "Gemeinnützigkeit" im Sinne der heutigen sozialen Marktwirtschaftspolitik bestimmen."²⁾

An einer anderen Stelle der gleichen Studie heißt es zusammenfassend:

"Die kommunalen Sparkassen sind gemeinnützig. " G e m e i n n ü t z i g " b e d e u t e t , daß die Sparkassen auf Grund ihres gesetzlichen Auftrags öffentliche Aufgaben zu erfüllen haben. Sie dienen unmittelbar dem Gemeinwohl. Sie haben nicht die Möglichkeit, sich ihre Kunden auszusuchen und sich etwa nur auf Geschäfte mit "interessanten" Kunden zu beschränken. Es ist eine bekannte Tatsache, daß Kontoverbindungen mit geringem

¹⁾ Mellerowicz, Konrad: Die öffentlichen Banken ..., a.a.O. S. 98

²⁾ Die Sparkassen im Wettbewerb. Die Aufgaben der Sparkassen ... a.a.O. S. 39

Geschäftsumfang vor noch nicht langer Zeit bei einem großen Teil der privaten Institute als unerwünscht abgelehnt wurden. Die Pflege des Spargedankens und die Kreditversorgung der mittelständischen Bevölkerung sind gesetzliche Aufgaben der Sparkassen.¹⁾

Auf die Frage der gesetzlichen und satzungsmäßigen Beschränkungen der Sparkassen werden wir im folgenden noch näher eingehen. Im übrigen lassen sich die hier zitierten Ausführungen dahingehend interpretieren, daß das Wesen der Gemeinnützigkeit der Sparkassen in der satzungsmäßigen und gesetzlichen Festlegung ihrer Geschäftstätigkeit auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu sehen ist. Einer derartigen Begriffsdeutung mag beizustimmen sein, auch erscheint der Hinweis berechtigt, daß von Seiten der privaten Banken das Kleingeschäft als eine dem Gemeinwohl dienende Aufgabe vor noch nicht langer Zeit weitgehend vernachlässigt wurde.

Wenn aber die Durchführung des Kleingeschäfts, die Förderung des Spargedankens oder die Unterstützung wirtschaftlich schwächerer Bevölkerungskreise dem Gemeinwohl dient, dann gilt es doch zu bedenken, daß auch die privaten Kreditinstitute durch die Übernahme derartiger Aufgaben heute dem Gemeinwohl dienen. Zwar werden private Banken hierzu nicht durch Gesetze und Satzungen angehalten, auch mag der Umfang dieser Geschäftssparten im Vergleich zu den öffentlichen Instituten noch gering sein, doch dürfte es berechtigt sein, in der Zuwendung privater Institute zu Klein- und Massengeschäften nicht eine, auf "gute Zeiten" beschränkte vorübergehende Erscheinung zu erblicken.²⁾

Der Begriff der Gemeinnützigkeit kann deshalb allenfalls noch so verstanden werden, daß hiermit der Unterschied in den Motiven zur Durchführung bestimmter Geschäfte gekennzeichnet wird: Bei den öffentlichen Instituten wegen gesetzlicher und satzungsmäßiger Vorschriften, bei den privaten Kreditinstituten aus erwerbs- und wettbewerbspolitischen Gründen.

) Die Sparkassen im Wettbewerb. Die Aufgaben der Sparkassen ... a.a.O., S. 44

) So heißt es etwa in einer Untersuchung über den "Kleinen Mann" als Bankkunden: "In der Hinwendung zum Massengeschäft mit allen Konsequenzen ... wird man eine völlige Neuorientierung der Geschäftspolitik der Kreditbanken sehen müssen." Und weiter: "Noch immer wird nämlich der Hauptteil der anlagesuchenden Gelder ... nicht bei den Kreditbanken angelegt, was auf die Dauer ihre Position im Kreditgeschäft gefährden muß ..." (Knothe, Robert, a.a.O. S. 242)

In Einzelfällen mag es durchaus angebracht erscheinen, unrentierlich gemeinnützige Leistungen der Kreditinstitute seitens des Staates durch besondere Vergünstigungen zu honorieren. Hier gilt jedoch unsere bereits mehrfach angestellte Überlegung, daß sich dieser Ausgleich nicht auf eine begrenzte Auswahl von Kreditinstituten erstrecken darf, sondern, wenn ein wettbewerbspolitisch neutrales Ergebnis erzielt werden soll, unabhängig von dem Umfang der Leistungen und ohne Berücksichtigung der Rechtsform sämtliche an der Erfüllung derartiger Aufgaben beteiligten Wettbewerbsteilnehmer erfassen muß.

2. Gesetzliche und satzungsmäßige Beschränkungen der Geschäftstätigkeit

Vielfach in einem Atemzuge mit der Gemeinnützigkeit der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute wird die gesetzliche und satzungsmäßige Beschränkung ihrer Geschäftstätigkeit genannt. So wird beispielsweise im Zusammenhang mit der Verteidigung der Sparkassenprivilegien die Frage aufgeworfen, "ob sich die Gemeinnützigkeit nicht in denjenigen Lasten, Bindungen, Beschränkungen und Pflichten der Sparkassen erkennen läßt, die ein erwerbswirtschaftlich tätiges Institut weder übernehmen will noch kann, weil es sonst als solches nicht mehr funktionsfähig ist."¹⁾ Welcher Art diese Belastungen der Sparkassen im einzelnen sein sollen kommt in dieser Äußerung nicht zum Ausdruck. Aufgrund unserer bisherigen Untersuchung der Belastung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute durch die Gemeinnützigkeit müssen wir annehmen, daß hiermit nur noch die gesetzlichen oder satzungsmäßigen Beschränkungen der Geschäftstätigkeit gemeint sein können. Unter diesem Aspekt wird allerdings der Zweifel an der Funktionsfähigkeit erwerbswirtschaftlicher Kreditinstitute unverständlich, da hier bereits die Beschränkungen der Geschäftstätigkeit der privaten Hypothekenbanken als Beispiel genügen dürften.

¹⁾ Henze, Werner: Flurbereinigung ohne Flurbesichtigung, in: VW 1964, S. 2496 ff, hier S. 2496

Infolge ihrer gemeinnützigen Zielsetzung werden die Sparkassen und Kreditanstalten in ihren Satzungen dazu angehalten, ihre Geschäftstätigkeit teils im Passiv-, vorwiegend aber im Aktivgeschäft auf eine Förderung bestimmter Personenkreise auszurichten. Indessen wird nirgendwo in den Satzungen oder Gesetzen der öffentlichen Institute eine ausschließliche Beschränkung auf bestimmte Kundenkreise gefordert, so daß in der Empfehlung einer vorzugsweisen Berücksichtigung etwa der breiten Schichten der Bevölkerung noch keine verpflichtende Einschränkung der Geschäftstätigkeit gesehen werden kann. Eine Beschränkung der Einzelkredithöhen, die auf Seiten der Sparkassen vielfach als besondere Belastung betrachtet wird, besitzt zunächst auf dem Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts überhaupt keine Bedeutung,¹⁾ kann aber auch im kurz- und mittelfristigen Kreditgeschäft nicht als besondere Belastung aufgefaßt werden, da sich durch die Zusammenarbeit mit den zuständigen Girozentralen derartige formelle Bestimmungen leicht umgehen lassen. Als eine Einschränkung muß allerdings das Regionalprinzip der Mehrzahl der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, und zwar vornehmlich im Bereich der Sparkassen, gelten. Diese Beschränkung wird indessen bei den letzteren bereits bei der Kommunalkreditgewährung wieder aufgelockert und besitzt zudem den unbestreitbaren Vorzug, daß hierdurch Konkurrenzbeziehungen zwischen den Instituten gleicher Gruppenzugehörigkeit vermieden werden. Zum anderen ist dabei zu berücksichtigen, daß das Regionalprinzip der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in engem Zusammenhang mit der Gewährträgerhaftung zu sehen ist, einem Nachteil hinsichtlich der Einschränkung des im übrigen bei den Kreditanstalten regelmäßig ausreichend großen Geschäftsbezirks somit die Vorzüge der unbegrenzten öffentlichen Haftungsübernahme gegenüberstehen. Als sehr schwerwiegende Belastung vermögen wir demzufolge das Regionalprinzip trotz eines gewissen Nachteils in Bezug auf die Risikostreuung im Aktivgeschäft nicht anzusehen.²⁾

Lasten, Bindungen, Beschränkungen und Verpflichtungen der Sparkassen können also allenfalls noch in den, bei den Kreditanstalten im übrigen nicht oder nur in geringem Maße vorhan-

} Vgl. Ausführungen S. 115
) Vgl. Wilsdorf, Manfred, a.a.O. S. 131 f

denen, Anlage- und Liquiditätsvorschriften gesucht werden. Diese Vorschriften sollen in erster Linie eine Verringerung der mit der bankbetrieblichen Tätigkeit verbundenen Risiken bewirken, etwa durch die Auswahl besonders sicher geltender Anlagemöglichkeiten und eine umfassende Liquiditätsvorsorge, aber auch durch das Verbot besonders risikoreicher Geschäfte. Gerade die Risikobeschränkung der Sparkassengeschäfte dürfte aber als problematisch gelten, da eine Grenze zwischen sicheren und risikoreichen Geschäften zumindest unbestimmt ist.¹⁾ Wie diese Beschränkung der Geschäftstätigkeit in manchen Fällen zu beurteilen ist, ergibt sich daraus, daß auch hier die weitgehenden Ausweichmöglichkeiten durch die Zusammenarbeit mit den Girozentralen gravierende Auswirkungen zu verhindern vermögen,²⁾ zum anderen aber nach der Ansicht von Stützel unrentierlich gemeinnützige Leistungen der Sparkassen, sofern überhaupt, dann aber beispielsweise in der Übernahme besonders risikoreicher Kreditgeschäfte, die von anderen Banken abgelehnt werden, zu suchen sind.³⁾

Indessen soll nicht bestritten werden, daß die Sparkassen durch die genannten satzungsmäßigen Vorschriften in der Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit in gewissem Umfange eingeschränkt werden, doch gilt hier die Überlegung, daß dabei in erster Linie dem Sicherheitsbedürfnis der Gewährträger Rechnung getragen wird und eine durchaus mögliche Belastung deshalb auch vornehmlich in Zusammenhang mit der öffentlichen Haftungsübernahme zu sehen ist.⁴⁾ Der im Interesse der Gewährträger ausgeübte Rentabilitätsverzicht auf Seiten der Sparkassen durch das Streben nach Sicherheit und Liquidität wird aber kaum anders zu beurteilen sein, als bei den nicht in den Vorzug einer öffentlichen Haftungsübernahme gelangenden privaten Kreditinstituten.⁵⁾ Diese Ansicht gilt naturgemäß in gleicher Weise für die weitaus weniger umfassenden Anlagevorschriften hinsichtlich der bei den Girozentralen zu unterhaltenden Liquiditätsreserven der Sparkassen.

1) Vgl. Hofmann, Klaus a.a.O., Fußnote S. 176

2) Vgl. Ausführungen S. 162 f

3) Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O. Tz 161, S. 78

4) Vgl. Nipperdey-Schneider, a.a.O. S. 66; Hofmann, Klaus, a.a.O. S. 176

5) Vgl. Nipperdey-Schneider, a.a.O. S. 52; Floitgraf, Hans, a.a.O. S. 125

Sofern die Sparkassen die satzungsmäßige Beschränkung ihrer Geschäftstätigkeit als besondere Belastung und demzufolge als Rechtfertigung ihrer Wettbewerbsvergünstigungen betrachten, wird diesem Argument die Grundlage bereits dadurch entzogen, daß die Geschäftsbeschränkungen der reinen Hypothekenbanken nach Ansicht von Nipperdey-Schneider weit über die Liquiditäts- und Anlagevorschriften des Sparkassenrechts hinausgehen,¹⁾ diese Belastungen demnach als schwererwiegend angesehen werden müssen. Dennoch besitzen die Sparkassen gegenüber den Hypothekenbanken bemerkenswerte Wettbewerbsvorteile. Zwar genießen auch die Hypothekenbanken ebenso wie die vergleichbaren Grundkreditanstalten Steuervergünstigungen, doch war nach den bisherigen Ausführungen in der Geschäftsbeschränkung dieser Institute kein als Rechtfertigung hierfür anzusehender sachlicher Grund zu erblicken, so daß eine entsprechend geringere Einschränkung der Geschäftstätigkeit auf Seiten der Sparkassen schon aus dieser Überlegung heraus keineswegs als sachlich haltbare Begründung außerökonomisch bedingter Wettbewerbsvorteile anerkannt werden kann. Dies gilt um so mehr für die als gemischte Institute arbeitenden Kreditanstalten, die, mit Ausnahme der wettbewerbspolitisch wenig bedeutsamen Anlagevorschriften der Girozentralen, keinen mit denen der Sparkassen oder gar reinen Hypothekenbanken und Grundkreditanstalten vergleichbaren Einschränkungen der Geschäftstätigkeit unterliegen.

Unterstellen wir dennoch, daß eine besondere Belastung, und zwar insbesondere der Sparkassen, auf Seiten der öffentlichen Institute mit einer Beschränkung der Geschäftstätigkeit verbunden sei, so muß, da wir hierin eine Folge bzw. Voraussetzung der öffentlichen Haftungsübernahme sehen, eine Begründung dieser Belastung in erster Linie in der Gewährträgerhaftung gesucht werden. Die mit der öffentlichen Haftungsübernahme verbundenen Vorteile werden jedoch nach Ansicht von Janberg keineswegs von den Nachteilen einer Beschränkung der Geschäftstätigkeit ausgeglichen.²⁾ Verfolgen wir diese Überlegung konsequent weiter, so könnte eine Begründung und Rechtfertigung der Wettbewerbsvorteile öffentlicher Institute mit der beson-

Vgl. Nipperdey-Schneider a.a.O. S. 64; Ausführungen S. 208

Vgl. Janberg, Hans: Banken und Sparkassen ..., a.a.O. S. 50

deren Belastung der Einschränkung der Geschäftstätigkeit infolge der Gewährträgerhaftung darauf hinauslaufen, mit dem Wettbewerbsvorteil der öffentlichen Haftungsübernahme auch die übrigen Wettbewerbsvergünstigungen begründen zu wollen.

Weder die in den Mustersatzungen der Sparkassen niedergelegten Beschränkungen der Geschäftstätigkeit noch die Beschränkung auf bestimmte Geschäftsbereiche, die den Kreditanstalten verschiedentlich im Rahmen ihres Gründungsauftrages zugewiesen werden, können somit als besondere Belastungen angesehen werden, die eines Ausgleiches durch staatliche Förderungsmaßnahmen bedürften. Die Beschränkung einer Anzahl von Kreditanstalten, etwa im Sinne einer Spezialisierung auf den landwirtschaftlichen oder Wohnungsbaukredit, findet ihr Gegenstück in den privaten Hypothekenbanken, wo eine derart eng gefaßte einseitige Ausrichtung der Geschäftstätigkeit zwar kaum zu beobachten sein dürfte, doch sollte eine Spezialisierung ganz gleich welchen Ausmaßes nicht als Begründung für eine Ausgleichsbedürftigkeit durch staatliche Förderungsmaßnahmen in Form von außerökonomisch bedingten Wettbewerbsvergünstigungen betrachtet werden. Auch dürfte die Spezialisierung derjenigen Kreditanstalten, deren Auftrag etwa auf landwirtschaftliche Beleihungen oder die Förderung des sozialen Wohnungsbaues gerichtet ist, keineswegs als ausschließlich angesehen werden können, wie bereits das Beispiel der Organe der staatlichen Wohnungspolitik beweist.

Weitaus geringer als diese sachlichen Beschränkungen der Geschäftstätigkeit bei den Sparkassen und Kreditanstalten kann eine geschäftspolitische Beschränkung auf die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise oder den Mittelstand beurteilt werden, da hier weder greifbare Abgrenzungskriterien vorliegen, noch eine Beschränkung nach dem Ausschließlichkeitsprinzip erfolgt. Insbesondere aber die Vergleichbarkeit der Kundenstrukturen privater und öffentlicher Kreditinstitute läßt darauf schließen, daß eine ausgleichsbedürftige Belastung in den - unserer Ansicht nach heute höchstens noch als Empfehlung zu bezeichnenden - satzungsmäßigen oder gesetzlichen Grundsätzen zur Förderung bestimmter Bevölkerungskreise nicht vorliegt. Nach alledem gelangen wir zu der Überzeugung, daß in einer gesetzlichen oder satzungs-

mäßigen Beschränkung der Geschäftstätigkeit keine sachlich begründete Rechtfertigung der Wettbewerbsvergünstigungen auf Seiten der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute gefunden werden kann.

3. Die Diskrepanz zwischen ursprünglicher Aufgabenstellung und heutiger Situation

"Wer die Geschichte der öffentlichen Banken auch nur ein wenig näher kennt, weiß, daß am Anfang stets der öffentliche Auftrag, die Auflagen und damit die spezifischen Bindungen und Beschränkungen standen. Das erklärt sich aus der Zeit der Gründung und aus den besonderen Anlässen."¹⁾ Anlaß für die Gründung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute war die Unterstützung der wirtschafts- und sozialpolitisch motivierten Hilfs- und Fürsorgetätigkeit des Staates. Auf den verschiedenen Gebieten, die den Sparkassen und Kreditanstalten in ihren Gründungsaufträgen zugewiesen wurden, lag zu jener Zeit ohne Zweifel eine Bedarfssituation vor, die zu befriedigen die privaten Kreditinstitute teils aus Rentabilitäts- oder Risikoerwägungen, teils wegen der fehlenden finanziellen Möglichkeiten nicht willens oder nicht in der Lage waren. Im Aktivgeschäft der öffentlichen Institute richtete sich der öffentliche Auftrag auf die Kreditversorgung entweder bestimmter Zweige der Volkswirtschaft, wie der Landwirtschaft oder der gewerblichen Wirtschaft, bestimmter Personengruppen, wie der einkommensschwachen Bevölkerungskreise oder des Mittelstandes, oder schließlich besonderer Finanzierungsvorhaben, wie des Wohnungsbaues oder des Siedlungswesens.²⁾ Den Sparkassen indessen wurde darüber hinaus im Passivgeschäft der Auftrag zuteil, für die Pflege des Sparsinns und eine sichere Anlage der Ersparnisse vornehmlich der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise zu sorgen, während bei den Kreditanstalten das Passivgeschäft lediglich die Voraussetzungen für die Durchführung ihres öffentlichen Auftrages im Aktivgeschäft zu schaffen hatte. Die Geschäftstätigkeit der

¹⁾ Hoffmann, Josef: Wettbewerbsenquete ..., a.a.O. S. 212

²⁾ Vgl. Twiehaus, Uwe a.a.O. S. 123

öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute sollte demzufolge dazu beitragen, eine spürbare Versorgungslücke auf den von den privaten Kreditinstituten vernachlässigten Gebieten zu schließen, sollte also vorrangig auf die Erbringung gemeinnütziger Leistungen gerichtet sein. Die fürsorgliche, aushelfende und fördernde Betätigung zur Durchsetzung der wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele des Staates kann zu Zeiten der Gründung der öffentlichen Institute als Gegenstand ihres jeweiligen, im öffentlichen Interesse liegenden Gründungsauftrages angesehen werden, der durchaus das Kennzeichen der Erfüllung unrentierlich gemeinnütziger Leistungen aufwies. Die besonderen Belastungen, die hierdurch den öffentlichen Instituten aufgebürdet wurden, konnten durch Vergünstigungen seitens des Staates ausgeglichen werden, ohne daß hiermit die Gefahr wettbewerbspolitisch unliebsamer Auswirkungen verbunden war, solange sich deren Tätigkeit ausschließlich auf die von den privaten Kreditinstituten vernachlässigten Geschäftsbereiche erstreckte. Die meistens eng gezogenen Grenzen des Gründungsauftrages, in Gesetzen und Satzungen rechtlich fixiert, konnten weitgehend das Aufkommen von Konkurrenzbeziehungen zu den privaten Kreditinstituten verhindern, so daß in einem gewissen Maße von einer Arbeitsteilung zwischen privaten und öffentlichen Banken gesprochen werden konnte.

Etwa bis zum Beginn des zweiten Weltkrieges gestaltete sich beispielsweise die Situation auf dem Sektor des Realkredites noch so, daß die privaten Hypothekenbanken vorwiegend in den Städten tätig waren und dabei Großstädte und größere Objekte bevorzugten, während der Arbeitsbereich der Sparkassen in mittleren und kleineren Städten und der bevorzugten Beleihung kleiner Objekte zu suchen war und der Agrarkredit nahezu ausschließliche Domäne der öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten bildete, so daß infolge dieser sachlichen und zudem meistens auch regional vorhandenen Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Institutsgruppen "keine nennenswerte Konkurrenz" vorhanden war.¹⁾ Damit war jedoch nicht von vornherein ausgeschlossen, daß entweder die ursprüngliche Bedarfssituation als

1) Vgl. Walb, Ernst a.a.O. S. 183 f

Voraussetzung für die Gründung der öffentlichen Institute im Laufe der Entwicklung wegfallen könnte und diese auf der Suche nach neuen Aufgabenbereichen zu Konkurrenten auf den Tätigkeitsgebieten der privaten Kreditinstitute werden würden, oder die privaten Kreditinstitute sich möglicherweise unter veränderten Voraussetzungen den Aufgabengebieten der öffentlichen Institute zuwenden könnten. Der teilweise oder vollständige Fortfall der eigentlichen Voraussetzungen eines besonderen Gründungsauftrags, das Eindringen der privaten Kreditinstitute in die ursprünglichen Tätigkeitsgebiete der öffentlichen Institute und die Ausdehnung der Geschäftstätigkeit der letzteren über die von dem Gründungsauftrag gezogenen Grenzen, mußte notgedrungen zu der Entwicklung führen, daß Konkurrenzbeziehungen praktisch auf sämtlichen Gebieten der kreditwirtschaftlichen Betätigung zwischen öffentlichen und privaten Kreditinstituten entstanden. Somit ergibt sich heute eine Situation, in der die strukturellen Gegebenheiten, die die Gründung öffentlicher Banken erforderlich machten, praktisch verschwunden sind, ohne daß diese Institute aufgelöst oder wenigstens die Privilegien ganz oder in entsprechendem Umfang beseitigt werden: "Im Gegenteil, verwaltungsmäßige Trägheit wird oft dem Geschöpf des Staates die Weiterexistenz sichern."¹⁾

Bei dem von uns untersuchten Problem handelt es sich indessen nicht um die Weiterexistenz der öffentlichen Institute, deren Auflösung unseres Erachtens auch gar nicht gefordert werden sollte, sondern alleine um die Vergünstigungen, die diesen Instituten ohne Berücksichtigung der Entwicklung des gesamten Bankwesens auf heute nur mehr scheinbar sachlichen Grundlagen immer noch gewährt werden. Betrachten wir beispielsweise die Entwicklung der Sparkassen, die einst als Sparinstitute und Kreditgeber für die förderungswürdigen einkommensschwachen Bevölkerungskreise dienten, sich aber heute zu Universalkreditinstituten entwickelt haben, die auf nahezu sämtlichen Gebieten der Banktätigkeit mit privaten Kreditinstituten im Wettbewerb stehen. Alleine hieraus wird bereits erkennbar, wie weit der ursprüngliche Gründungsauftrag und die heutige

¹⁾ Aust, Eberhard a.a.O. S. 108 f

Praxis der Sparkassen auseinanderfallen. Aber auch dafür gibt es eine Erklärung: "Wenn sie im Laufe ihrer Entwicklung neue Geschäftszweige aufgenommen haben, die heute zu den "banküblichen" gezählt werden, dann geschah das im Rahmen des öffentlichen Auftrages der Förderung der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise."¹⁾

Die viel zitierte Funktion als Kreditinstitute der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise dürfte jedoch den Sparkassen bereits seit geraumer Zeit verlorengegangen sein. Dies liegt indessen nicht alleine daran, daß der Kundenkreis der Sparkassen sich nur noch unwesentlich von dem der privaten Kreditinstitute unterscheidet, sondern zu einem beachtlichen Teil an dem Strukturwandel der privaten Geldkapitalbildung. Die "Konzentrationsenquëte" von 1964 kommt zu dem Ergebnis, daß die einst sozial schwachen Schichten der Bevölkerung heute wachsende Ersparnisüberschüsse aufweisen, was vornehmlich auf die nach dem zweiten Weltkrieg im Vergleich zur Vorkriegszeit ständig zunehmende Ein-ebnung der Einkommensunterschiede zurückgeführt wird, so daß der Anteil der kleinen und mittleren Einkommen an der Vermögensbildung in der Nachkriegszeit ungleich größer ist als beispielsweise noch vor dem ersten Weltkrieg.²⁾

Die Sparfähigkeit der Bezieher abhängiger Einkommen hat somit stark zugenommen, so daß hier bei verhältnismäßig geringem Kreditbedarf heute eine der wichtigsten Quellen für Einlagen zu suchen ist.³⁾ Um diese Sparer bemühen sich daher verständlicherweise ebenfalls die privaten Kreditinstitute, und zwar nicht nur die spargelagensammelnden Kreditbanken und Kreditgenossenschaften, sondern in zunehmendem Maße auch die Bodenkreditinstitute zur Unterbringung ihrer festverzinslichen Wertpapiere. Überdies zeigt ebenso die Kleinkredit- und Kleinhypothekengewährung der privaten Banken an die genannten Bevölkerungskreise, daß der Förderungsauftrag der Sparkassen keineswegs den Anspruch auf Ausschließlichkeit erheben kann. Hier tritt vielmehr deutlich zutage, daß die Berufung der Sparkassen auf ihren öffentlichen Gründungs-

¹⁾ Die Sparkassen im Wettbewerb, o. V. in: Sparkasse 1965, S. 19 ff, hier S. 43

²⁾ Vgl. Bundestags-Drucksache IV/2320: Anlageband zum Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft vom 29. Februar 1964, S. 310; Weisser, Gerhard a.a.O. These 19, S. 346

³⁾ Vgl. Anlageband ..., a.a.O. S. 310

auftrag als einer besonderen Belastung heute jeglicher sachlichen Grundlagen entbehrt. "Die soziologische Situation, aus der die Sparkassen entstanden sind, hat sich unbestrittenermaßen grundlegend verändert. Wohlstand und wirtschaftliches Denken haben jetzt auch die breiten Massen erfaßt, die im 19. Jahrhundert starker und kollektiver sozialpolitischer Betreuung bedurften."¹⁾

Eine entsprechende Entwicklung vollzog sich naturgemäß bei denjenigen Kreditanstalten, deren Gründungsauftrag wie bei den Sparkassen auf die Kreditversorgung der breiten Schichten der Bevölkerung gerichtet ist. Hinzu kommt, daß heute Aufgabenbereiche, die einst nahezu ausschließlich von den Kreditanstalten übernommen wurden, wie etwa der Agrarkredit oder Beleihungen im kommunalen Bereich, wenn auch in geringerem Umfang, so doch grundsätzlich, gleichermaßen zu dem Tätigkeitsgebiet der privaten Hypothekenbanken gehören, ebenso wie heute die Kreditanstalten und darüber hinaus die Sparkassen in Großstädten oder mit der Beleihung großer Objekte hervortreten. Auf dem Gebiet des langfristigen Kreditgeschäfts bestehen heute im Prinzip daher keine volkswirtschaftlichen oder sozialpolitischen Aufgaben mehr, die nicht in gleicher Weise, wenn auch verschiedentlich in geringerem Umfang, von den Hypothekenbanken ebenso wie von den Sparkassen oder Kreditanstalten erfüllt werden. Die etwa bis zur Zeit des ersten Weltkrieges vorherrschenden Verhältnisse haben sich so grundlegend geändert, daß unseres Erachtens der Gründungsauftrag der öffentlichen Institute heute kaum noch eine praktische, sondern in erster Linie eine historische Bedeutung hat, keineswegs aber einer Differenzierung zwischen privaten und öffentlichen Banken gerecht wird, die zudem noch als Grundlage für die staatlichen Vergünstigungen gelten könnte. Die ursprünglich möglicherweise durchaus gerechtfertigten Vergünstigungen haben heute nicht nur ihre Rechtfertigungsgrundlagen eingebüßt, sondern sind im Laufe der Entwicklung zu immer stärker hervortretenden Störfaktoren im wirtschaftlichen Wettbewerb geworden,

¹⁾ Tucher, Hans Christoph Freiherr von: Privatbanken bejahen Wettbewerb, in: ZfK 1963, S. 321 ff, hier S. 322 f

da die im öffentlichen Auftrag übernommenen Belastungen gleich dem Gründungsauftrag selbst aus heutiger Sicht nicht mehr ausreichen, um eine außerökonomisch bedingte Vorzugslage der öffentlichen Institute im Wettbewerb begründen zu können.

Die Berufung auf den Gründungsauftrag, der einstmals einer unbestrittenen Bedarfssituation entsprach und dessen volkswirtschaftliche wie sozialpolitische Notwendigkeit wohl kaum in Zweifel gezogen werden dürfte, wird heute bereits dann fragwürdig, wenn wir berücksichtigen, welche Machtstellung der öffentlichen Hand im Bereich des Kreditgewerbes zukommt. Nach den addierten Bilanzsummen errechnet ergibt sich heute ein Übergewicht der öffentlichen Banken von etwa drei Fünfteln.¹⁾ Durchaus berechtigt erscheint uns daher, einen derart großen Marktanteil der öffentlichen Institute nicht mehr ausschließlich mit einem akuten Bedarf oder gar alleine durch eine "fördernde, aushelfende, subventionierende Tätigkeit" begründen zu können, so daß der Verdacht aufkommen mag, "die öffentliche Hand konzentriere hier wirtschaftliche Macht um der Macht willen, sie nutze den wirtschaftlichen Wettbewerb unter dem Vorwand öffentlicher Interessen zu den gleichen Erwerbszielen wie der private Unternehmer."²⁾ Dieser Verdacht muß sich unseres Erachtens dadurch verdichten, daß die Eigeninteressen der öffentlichen Hand an der wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Kreditinstitute in mehrfacher Hinsicht deutlich zutage treten. Die Wettbewerbsvorteile der öffentlichen Kreditinstitute können deshalb auch nicht damit begründet werden, das Kreditwesen sei denkbar ungeeignet für Wohlfahrtseinrichtungen, die jeweils nur im dringenden Bedarfsfall eingesetzt werden, und da der besondere Auftrag der öffentlichen Institute dem Krisenfall gelte, könnten sie ihre Sorge nicht wie private Unternehmer auf die Sicherung der eigenen Existenz beschränken und müßten darum einer sorgfältigen und intensiven Rücklagenbildung vorrangige Beachtung schenken.⁴⁾ In dieser Ansicht kommt abermal

¹⁾ Vgl. Informationen über die Untersuchung der Wettbewerbsvergünstigungen im Kreditgewerbe, o. V., in: Beilage zu BB 1964 Nr. 9 Ziffer I, ohne Seitenangabe

²⁾ Twiehaus, Uwe a.a.O. S. 125

³⁾ Vgl. Ausführungen S. 221 ff

⁴⁾ Vgl. Twiehaus, Uwe a.a.O. S. 128

in erster Linie das Interesse der öffentlichen Hand zum Vorschein, in möglichen Krisenfällen nicht aus der Haftungsübernahme in Anspruch genommen zu werden. Überdies erscheint es uns wenig plausibel, in einer Absicherung gegen Krisenfälle einen besonderen Auftrag zu erblicken, da die privaten Kreditinstitute auch ohne öffentlichen Auftrag und insbesondere ohne die Sicherheit einer umfassenden Gewährträgerhaftung bestimmt nicht weniger an der Bildung von Rücklagen interessiert sind. Die Funktionsfähigkeit des gesamten Bankenapparates, der Schutz der Bankengläubiger und die Vorsorge für Krisenfälle kann indessen im allgemeinen nur dann gewährleistet werden, wenn zunächst die Existenz der Kreditinstitute selbst gesichert ist. Dabei dürfte unseres Erachtens keine Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Kreditinstituten vorgenommen werden, so daß der Ansicht, die privaten Kreditinstitute könnten ihre Sorge alleine auf die Sicherung der eigenen Existenz beschränken, in diesem Zusammenhang überhaupt keine Bedeutung beigemessen werden kann. In der Rücklagenbildung, in einer Vorsorge für Krisenzeiten oder in dieser Notwendigkeit überhaupt eine Differenzierung zwischen privaten und öffentlichen Kreditinstituten zu treffen, muß uns daher als völlig unangebracht erscheinen, zumal hier durchaus nicht einzusehen ist, warum in diesem Falle, abgesehen von dem Eigeninteresse der öffentlichen Hand, den öffentlichen Banken eine Vorzugsstellung gegenüber ihren privaten Konkurrenten eingeräumt werden sollte.

Schließlich kommt der Gründungsauftrag öffentlicher Kreditinstitute auch darin zum Ausdruck, daß sie eine "jederzeit gleichbleibende Bereitschaft zum Geschäftsabschluß im Rahmen eines zwingend vorgeschriebenen und begrenzten Geschäftskreises" aufweisen und diese Bereitschaft daher "im Interesse des einzelnen, dem sie ohne Rücksicht auf gegebenenfalls anderweitige Verdienstmöglichkeiten ständig zur Verfügung steht, sowie zum volkswirtschaftlichen Nutzen gleichmäßiger Kreditversorgung ... ein vorteilhaftes Gegengewicht gegenüber kommerzieller privatunternehmerischer Geschäftsgebarung (bildet)."¹⁾ Außer

¹⁾ Twiehaus, Uwe a.a.O. S. 129

dem Kontrahierungszwang der Sparkassen im Spareinlagengeschäft, dem im übrigen das Gebaren privater Kreditinstitute in dieser Geschäftssparte auch ohne rechtliche Bindung durchaus zu vergleichen sein dürfte, lassen sich in den Satzungen oder Gesetzen öffentlicher Institute keine Vorschriften finden, die einen Zwang zum Geschäftsabschluß gleich welcher Art beinhalten. Dies wird durchaus an der gleichen Stelle erkannt, wenn gesagt wird, diese Bereitschaft könne nicht bis zur rechtlichen Konsequenz eines Zulassungszwanges gehen, doch wird der gleichbleibenden Bereitschaft zum Geschäftsabschluß auf Seiten der öffentlichen Institute die privatunternehmerische Initiative gegenübergestellt, "die auf der Suche nach dem jeweils tauglichen und lukrativen Markt und Geschäft ihr Betätigungsfeld variieren kann."²⁾ Hier erhebt sich zunächst die Frage, wie es im Laufe der Entwicklung zu einer Ausdehnung über die eigentlichen, im Gründungsauftrag fixierten Geschäfte öffentlicher Institute kommen konnte, wenn die Suche nach tauglichen und lukrativen Märkten und Geschäften nur der privatunternehmerischen Initiative überlassen bleibt. Zum anderen aber wird mit Vorliebe von Seiten der Sparkassen darauf hingewiesen, welche anerkannten Pionierleistungen auf dem Gebiet der bankbetrieblichen Tätigkeit diesen Instituten zuzuschreiben sind.³⁾ Die Frage des zwingend vorgeschriebenen und begrenzten Geschäftskreises haben wir bereits im vorhergehenden erörtert, so daß alleine noch offen bleibt, auf welcher sachlichen Grundlage die Behauptung einer gleichbleibenden Bereitschaft zum Geschäftsabschluß, die sich allem Anschein nach wesentlich von dem Geschäftsgebaren privater Kreditinstitute unterscheiden soll, beruhen könnte. Von dem gleichen Verfasser wird an anderer Stelle ausgeführt, daß die öffentlichen Institute sich in Geschäftsbetrieb und Geschäftsformen nach privatrechtlichen kaufmännischen und banktechnischen Ordnungsgrundsätzen richten sich durch die Unterordnung unter die gleichen Vorschriften und Grundsätze wie die privaten Kreditinstitute "gleichberechtigt neben ihre privatrechtlich organisierten Wettbewerbspartner" stellen.⁴⁾ "Hieraus ergeben sich nahezu zwangsläufig neben

1) Vgl. z. B. § 3 Abs 1 MuSa für Rheinland-Pfalz und Hessen (B)

2) Twiehaus, Uwe a.a.O. S. 129

3) Vgl. Hoffmann, Josef: Wettbewerbsenquete ..., a.a.O. S. 214

4) Vgl. Twiehaus, Uwe a.a.O. S. 126

den technisch-organisatorischen Merkmalen auch gewisse Konsequenzen privatunternehmerischer Geschäftsgebarung: Der notwendige Spielraum für vielfältige Zweckmäßigkeitserwägungen steht der Belastung durch ein "Recht auf Kredit" bzw. auf Entgegennahme angebotener Einlagen zwingend im Wege."¹⁾

Wenn dem so ist, dann bleibt unerklärlich, worin sich die Bereitschaft zum Geschäftsabschluß zwischen privaten und öffentlichen Kreditinstituten unterscheiden soll. Es dürfte kaum berechtigt sein, aus der unbestimmten Empfehlung einer bevorzugten Kreditversorgung wirtschaftlich schwächerer Bevölkerungskreise und des Mittelstandes, oder der einzig als bindend anzusehenden Vorschrift der Befriedigung der Kreditnachfrage im Bezirk des eigenen Gewährverbandes, ein Recht auf Kredit der genannten Nachfragergruppen herleiten zu wollen. Der volkswirtschaftliche Nutzen und das vorteilhafte Gegengewicht durch die gleichmäßige Kreditversorgung seitens der öffentlichen Kreditinstitute gegenüber einer kommerziellen privatunternehmerischen Geschäftsgebarung wird dadurch als Differenzierungsmerkmal fragwürdig, daß in den vergangenen Jahren vielfach eine "Rationierung" im Aktivgeschäft, und zwar vornehmlich im langfristigen Kreditgeschäft, erfolgen mußte, da die notwendigen Refinanzierungsmittel zu einer vollständigen Befriedigung der Kreditnachfrage weder bei den privaten noch bei den öffentlichen Kreditinstituten ausreichten.²⁾ Wir müssen daher zu der Überzeugung gelangen, daß in der Bereitschaft zum Geschäftsabschluß zwischen den privaten und öffentlichen Instituten, zumal auch die letzteren sich unbestrittenermaßen von kaufmannischen Zweckmäßigkeitserwägungen leiten lassen, in der Praxis keine Unterschiede gesehen werden dürften.

Der Gründungsauftrag öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute stellt nach diesen Überlegungen allenfalls noch ein Unterscheidungsmerkmal zu den privaten Kreditinstituten dar, das geeignet ist, zum Verständnis einer historischen Betrachtung der Entstehungsgründe eines Bankensystems mit rechtlich unterschiedlich organisierten Kreditinstituten beizutragen. Eine besondere

wiehaus, Uwe a.a.O. S. 126

gl. Brestel, Heinz: Bei der Bank ..., a.a.O.

Belastung der öffentlichen Institute durch einen formell auch heute noch bestehenden Gründungsauftrag können wir hingegen nicht erkennen. Damit soll keineswegs der Forderung das Wort geredet werden, die öffentlichen Institute müßten zu ihren ursprünglichen Aufgabengebieten zurückkehren und die nicht auf den eigentlichen Gründungszweck begrenzten Tätigkeitsgebiete den privaten Banken überlassen. Durch das Verschwinden der geschäftspolitischen Gegensätze, den Fortfall der besonderen Belastungen und der eigentlichen Bedarfs-situation, auf deren Vorhandensein sich der jeweilige Gründungsauftrag stützte, sind jedoch aus den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten heute ungerechtfertigt begünstigte Wettbewerbsteilnehmer geworden, deren Expansion zu Lasten der privaten Kreditinstitute der öffentlichen Hand einen ständig wachsenden Einfluß im gesamten Kreditgewerbe sichert. Der außerökonomisch bedingten Vorzugsstellung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute fehlt unserer Überzeugung nach heute jegliche sachliche Grundlage. Die Beibehaltung der ungerechtfertigten Privilegien, die als Ursache der außerökonomisch bedingten Vorzugsstellung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute anzusehen ist, bedeutet schließlich eine auf die Dauer immer stärker spürbar werdende Verschiebung der Wettbewerbspositionen, eine Veränderung des Rentabilitäts-verhältnisses zu Lasten der privaten Wettbewerbsteilnehmer.

4. Möglichkeiten der Verwendung von Privilegienrenten

Soweit wir im bisherigen Verlauf dieser Untersuchung die Frage der Verwendung von Privilegienrenten angeschnitten haben, geschah dies im Zusammenhang mit der Erörterung der Möglichkeiten zur Verbesserung der Wettbewerbspositionen der begünstigten Institute im Hinblick darauf, daß Privilegien einen geldwerten Vorteil, einen Mehrgewinn bzw. eine Kostenersparnis hervorrufen und somit das Rentabilitätsverhältnis zwischen den begünstigten und nichtbegünstigten Wettbewerbsteilnehmern verschieben. Als wettbewerbspolitisch bedeutsame Verwendungsmöglichkeiten einer Privilegienrente konnten wir in erster Linie eine Verstärkung des Eigenkapitals, Erhöhung

des Werbeaufwandes oder Unterbietung der Konkurrenzbedingungen feststellen. Hier erhebt sich nunmehr die Frage, inwieweit diese Art der Verwendung einer Privilegienrente in der Absicht des Staates liegt, der aus unterschiedlichen Gründen einzelne Wettbewerbsteilnehmer mit Vergünstigungen ausstattet. Durchaus denkbar ist, daß Privilegienrenten nicht auf Seiten der begünstigten Wettbewerbsteilnehmer zur Expansion, zur Verbesserung der eigenen Wettbewerbspositionen verwendet, sondern an andere, als eigentliche Empfänger der Vergünstigungen gemeinte Personengruppen oder Wirtschaftszweige weitergeleitet werden sollen. Ist dies der Fall, so handelt es sich bei den durch die Vergünstigungen hervorgerufenen um "weiterleitungsbedürftige" Privilegienrenten, Inhaber und Destinatäre der Privilegien stimmen nicht überein.¹⁾ Betrachten wir unter diesem Gesichtspunkt die unterschiedlichen, vornehmlich auf Seiten der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute vorhandenen Vergünstigungen, so läßt sich die Frage nach der Weiterleitungsbedürftigkeit von Privilegienrenten noch am ehesten bei den Steuervergünstigungen beantworten, da hier die Absicht des Steuergesetzgebers doch in einigen Fällen deutlich erkennbar wird. Dabei wollen wir zunächst eine Erörterung der Probleme, die mit der Weiterleitung von Privilegienrenten verbunden sind, zurückstellen.

Die Privilegienrente, die den Sparkassen aus der Steuerbefreiung des eigentlichen Sparverkehrs entsteht, soll nach Absicht des Steuergesetzgebers zwar einerseits der Pflege des Spargedankens, also möglicherweise eines Ausgleichs der mit der Sparkförderung verbundenen Belastungen dienen, andererseits aber unmittelbar einem förderungswürdigen Personenkreis, nämlich den Spareinlegern und Kreditnachfragern der einkommensschwachen Bevölkerungskreise zugute kommen, so daß das Steuerprivileg der Sparkassen nach Ansicht von Stützel insoweit den Charakter eines weiterleitungsbedürftigen Sozialprivilegs hat.²⁾ Inhaber des Steuerprivilegs sind zwar die Sparkassen, Destinatäre jedoch die als förderungswürdig erachteten Personenkreise, an die demzufolge die hierdurch hervorgerufene Privilegienrente etwa in

¹⁾ Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O. Tz 128, S. 62

²⁾ Vgl. derselbe, a.a.O. Tz 128, S. 62

Form von Vorzugskonditionen weitergeleitet werden soll. Damit durchaus vergleichbar erscheint die Steuerbefreiung der Organe der staatlichen Wohnungspolitik. Auch hier läßt sich die Absicht des Steuergesetzgebers erkennen, die Privilegienrente dieser besonders begünstigten Kreditanstalten unmittelbar dem sozialen Wohnungsbau, mittelbar also wiederum den förderungswürdigen einkommensschwachen Schichten der Bevölkerung zuteil werden zu lassen. Das Steuerprivileg der als Organe der staatlichen Wohnungspolitik anerkannten Kreditanstalten stellt somit ebenfalls ein weiterleitungsbedürftiges Sozialprivileg dar. Bindeutig nicht als weiterleitungsbedürftig kann die Steuerbefreiung der Staatsbanken, soweit sie Aufgaben staatswirtschaftlicher Art erfüllen, angesehen werden, da hierbei Inhaber und Destinatäre des Steuerprivileges identisch sind. Die seitens des Steuergesetzgebers zur Vermeidung einer Umschichtung der öffentlichen Einnahmen getroffene Regelung läßt keinesfalls erkennen, daß hiermit irgendwelche anderweitigen Destinatäre begünstigt werden sollen, wie dies im Falle der Sparkassen und Organe der staatlichen Wohnungspolitik offen zutage tritt.

Schwieriger hingegen gestaltet sich die Beurteilung der steuerlichen Begünstigung des langfristigen Kreditgeschäfts bei den Hypothekenbanken und den darüber hinaus nicht weiter begünstigten Kreditanstalten. Zwar ließe sich hier vermuten, daß mit dieser Steuervergünstigung eine Weiterleitung in Form von Vorzugskonditionen, eine Senkung der Zinskosten für die Kreditnachfrager oder eine Erhöhung der Zinssätze für die Wertpapiererwerber erreicht werden soll, so daß auch in diesem Falle ein weiterleitungsbedürftiges Privileg vorläge. Als Destinatäre wären demzufolge nicht die begünstigten Realkreditinstitute, sondern die Nachfrager nach langfristigen Krediten bzw. Käufer von Pfandbriefen anzusehen. Andererseits aber lassen die Begründungen für die steuerliche Begünstigung des langfristigen Kreditgeschäfts¹⁾ erkennen, daß hiermit ein Ausgleich der Belastungen durch die Beschränkung der Geschäftstätigkeit und der vergleichsweise geringeren Ertragskraft dieser Geschäftssparte beabsichtigt ist, also Inhaber und

¹⁾ Vgl. S. 198

Destinatäre des Steuerprivilegs wiederum identisch sind. Für letzteres spricht, daß selbst unter der Annahme eines weiterleitungsbedürftigen Privilegs kein durch soziologische oder sonstwie greifbare Merkmale abgegrenzter Kreis von Destinatären vorliegt, der bei den Sparkassen und Organen der staatlichen Wohnungspolitik wenigstens annähernd mit der Bezeichnung "einkommensschwache Bevölkerungskreise" umgrenzt wird. Wir gelangen daher zu der Überzeugung, daß es sich bei der Steuerbefreiung des langfristigen Kreditgeschäfts nicht um ein weiterleitungsbedürftiges Privileg, sondern um eine vom Steuergesetzgeber beabsichtigte Verbesserung der Ertragslage der begünstigten Institute handelt.

Auch bei den übrigen, den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten infolge unterschiedlicher Begünstigungen durch die öffentliche Hand entstehenden Privilegienrenten dürfte sich die Vermutung bestätigen lassen, daß hierbei eine Weiterleitung nicht beabsichtigt ist. Unerheblich ist dabei, ob den öffentlichen Instituten eine Privilegienrente aus der öffentlichen Haftungsübernahme, aus den vorteilhaften Geschäftsbeziehungen zur öffentlichen Hand oder aus der Förderung durch öffentliche Behörden erwächst, Inhaber und Destinatäre sind alleine die öffentlichen Institute. Der Staat als wirtschaftlicher Eigentümer beabsichtigt, mit den unterschiedlichen Begünstigungen die Sicherung der Existenz und eine Förderung der Expansion der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute aus Eigeninteressen zu erreichen, so daß deutlich erkennbar wird, daß die hieraus resultierenden Privilegienrenten den Instituten selbst verbleiben sollen. Allerdings könnte auch hier eingewandt werden, eine Weiterleitung der Privilegienrente an die Kunden dieser Institute liege durchaus in der Absicht des Staates. Dieser Einwand dürfte indessen einer näheren Überprüfung nur dann standhalten, wenn die öffentlichen Institute ihre Geschäftstätigkeit auf den ursprünglichen Gründungsauftrag beschränken würden und unter der Voraussetzung der Beschränkung auf konkurrenzlose Geschäftsgebiete eine Abgrenzung von Destinatären, seien es Personengruppen oder

Wirtschaftszweige, erfolgen würde, so daß eine Weiterleitungsmöglichkeit der Privilegienrenten ebenso wie ihre Weiterleitungsbedürftigkeit überhaupt erst im Bereich des Wahrscheinlichen liegen könnte. Hier gilt jedoch das gleiche, was wir bereits bei der Steuervergünstigung der Staatsbanken feststellen konnten: Inhaber und Destinatäre der Privilegienrente sind bei den genannten Begünstigungen durch die öffentliche Hand identisch.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich notwendigerweise die Folgerung, daß Privilegien, deren Inhaber und Destinatäre übereinstimmend die begünstigten Kreditinstitute sind, von vornherein nicht als wettbewerbsneutral angesehen werden können, da wir auch bei der Untersuchung möglicher Rechtfertigungen keine sachlich haltbaren Begründungen auffinden konnten. Demgegenüber besteht die Möglichkeit, daß Vergünstigungen, sofern die hieraus resultierenden Privilegienrenten weiterleitungsbedürftig sind und tatsächlich weitergeleitet werden, ohne Auswirkungen auf das Wettbewerbsgeschehen bleiben. Voraussetzung ist allerdings, daß die Vergünstigungen die Destinatäre tatsächlich erreichen, was im Falle der betreffenden Kreditinstitute nur möglich ist, wenn der Kreis der Destinatäre von den nicht als förderungswürdig erachteten Bankkunden streng abgegrenzt wird, ein Weiterleitungsvorgang demzufolge nur über Geschäfte an geschlossenen Teilmärkten erfolgt.¹⁾ Die Weiterleitung der Privilegienrente seitens des Privilegierten über Geschäfte an offenen Teilmärkten kann nach Ansicht von Stützel nicht gelingen, weil, wie er am Beispiel eines Warenhauses erläutert, eine Senkung der Angebotspreise nur neue Kundenmassen anlocken werde, so daß im Falle einer Beibehaltung niedriger Preise ohne Rationierung oder personelle Diskriminierung die Konkurrenten gezwungen wären, in die niedrigeren Preise des Privilegierten einzutreten, wodurch aber die Wirkung der Weiterleitung der Privilegienrente sich in einer mäßigen Verbilligung des Angebots aller Wettbewerbsteilnehmer, größtenteils zu Lasten der Gewinnmargen der Nichtprivilegierten

¹⁾ Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O. Tz 129, S. 62 f

niederschlagen müßte.¹⁾ Das entsprechende Problem auf Seiten der Sparkassen sieht Stützel darin, daß die Voraussetzungen für die Weiterleitung der Privilegienrente, wie sie den Gründern und Förderern der Sparkassen ursprünglich vorschwebte, lediglich bis zum Beginn dieses Jahrhunderts gegeben waren, da für Spareinlagen Höchstgrenzen bestanden und der Konvention nach tatsächlich nur die einkommensschwachen Bevölkerungskreise zu den Kunden der Sparkassen gehörten.²⁾ Stützel gelangt zu der Feststellung, daß durch den Wegfall der Höchstgrenzen für Spareinlagen die Möglichkeit zur Weiterleitung der Privilegienrente über geschlossene Teilmärkte nicht mehr besteht, so daß der Versuch, die Privilegienrente auf offenen Teilmärkten weiterzuleiten, zu einer Erweiterung des Kundenkreises der Sparkassen, zu neuen Geschäften, neuen Gewinnen und endlich zu einer Erhöhung der Privilegienrente selbst führen muß, eine gewisse Verbesserung der Konditionen für alle Bankkunden aber größtenteils zu Lasten der Gewinnmargen der übrigen Kreditinstitute geht und somit eine Benachteiligung der Konkurrenten am Markt bewirkt, "aber immer noch keine satzungsgemäße Förderung der Personen, denen die Sparkassen eine besondere, also eine sonst nicht erfaßbare Hilfe bieten soll," darstellt.³⁾ Damit kommt Stützel zu der Folgerung, da die Möglichkeiten eines Verbrauchs der Privilegienrente durch größere interne Unwirtschaftlichkeit oder durch erhöhte Gewinnabführung seiner Ansicht nach nicht zur Diskussion stehen,⁴⁾ daß die Verbleibsmöglichkeiten der Privilegienrente der Sparkassen außer in unrentierlich gemeinnützigen Leistungen, die allerdings nur einen relativ geringen Umfang einnehmen dürften,⁵⁾ zwangsläufig in der Kundenwerbung auf offenen Teilmärkten und einer überproportionalen Eigenkapitalexpansion zu suchen sind.⁶⁾ Selbst also mit dem Ergebnis, daß die Steuervergünstigungen zu einer weiterleitungsbedürftigen Privilegienrente der Sparkassen führen, kann diese Vergünstigung nicht als wettbewerbs-

¹⁾ Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O. Tz 130, S. 63

²⁾ Vgl. derselbe, a.a.O. Tz 154, S. 74

³⁾ Vgl. derselbe, a.a.O. Tz 155, S. 74 f

⁴⁾ Vgl. derselbe, a.a.O. Tz 150 bis 152, S. 73

⁵⁾ Vgl. derselbe, a.a.O. Tz 159 bis 161, S. 77 f

⁶⁾ Vgl. derselbe, a.a.O. Tz 158, S. 76 f

neutral gelten, da, von der Frage nach einem tatsächlichen Versuch der Weiterleitung ganz abgesehen, bereits die Voraussetzungen hierfür fehlen.

Betrachten wir nun die Situation bei den Organen der staatlichen Wohnungspolitik, deren Steuerbefreiung zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues ebenfalls als weiterleitungsbedürftige Privilegierung zu erkennen ist. Nach Ansicht von Floitgraf "scheinen die privilegierten Institute ihren Hypothekenschuldnern hin und wieder günstigere Konditionen einzuräumen. Im allgemeinen führt die Steuerersparnis jedoch lediglich zu einer Stärkung der Eigenmittel und damit indirekt zu einer Begünstigung der Expansion dieser Institute."¹⁾ Unterstellen wir aber, die begünstigten Institute würden den Versuch unternehmen, die durch die Steuerbefreiung verursachte Privilegienrente in Form einer Kreditverbilligung an den sozialen Wohnungsbau weiterzuleiten.²⁾ Durch die Beteiligung aller in diese Untersuchung einbezogenen Kreditinstitute an der Förderung des sozialen Wohnungsbaues müßte sich dann eine der im Sparkassenbereich vorliegenden vergleichbare Situation ergeben:³⁾ "Förderung kann an Konkurrenzmärkten nur betrieben werden, wenn der Kreis der Destinatäre klar abgegrenzt ist. Ist das nicht der Fall, dann bewirkt der Versuch der Förderung nichts anderes als eine Benachteiligung der Konkurrenten am Markt."⁴⁾

Im Ergebnis bedeutet dies, daß sämtliche der genannten Vergünstigungen, gleichgültig ob weiterleitungsbedürftige oder nicht weiterleitungsbedürftige, zur Entstehung von Privilegienrenten führen.

1) Floitgraf, Hans, a.a.O. S. 90

2) Die an anderer Stelle durchgeführte Untersuchung der Kosten des langfristigen Kreditgeschäfts oder der Vergleich der Konditionen konnte indessen keinen Anhaltspunkt dafür liefern, daß die Organe der staatlichen Wohnungspolitik etwa auch zu Lasten sonstiger Kreditnehmer eine regelmäßige Verbilligung der Darlehen an den sozialen Wohnungsbau vornehmen. Die im sozialen Wohnungsbau durchaus vorhandene Möglichkeit, Mieten unter der Kostenmiete zu erreichen, dürfte vielmehr auf den Einsatz öffentlicher Mittel seitens des Staates zurückzuführen sein, um "durch eine zinslose oder zinsverbilligte Gewährung dieser Mittel die Kapitalkosten und damit die Mieten oder Lasten der öffentlich geförderten Wohnungen auf ein sozialpolitisch wünschenswertes Maß zu verringern." (Stadler, Otto, a.a.O. S. 707)

3) Der Umfang der Beteiligung der hier untersuchten Institutsgruppen an den Darlehensauszahlungen für den sozialen Wohnungsbau weicht nicht erheblich voneinander ab. (Vgl. Wilsdorf, Manfred, a.a.O., Tabelle S. 125) Wilsdorf gelangt daher zu dem Schluß, "daß heute auf dem Sektor der Wohnungsbaufinanzierung Unterschiede in der Stärke der Präferenzen gegenüber sozialpolitisch vordringlich zu befriedigenden Bewerkschichten zwischen den einzelnen Arten von Kreditinstituten weitgehend verwischt sind ..." (a.a.O. S. 125)

ren, die allen Überlegungen zufolge in erster Linie zur Verbesserung der Wettbewerbspositionen der begünstigten Institute verwandt werden. Es erschiene aus diesem Grunde angebracht, wenn Subventionen an förderungswürdige Personenkreise oder Wirtschaftszweige seitens des Staates für notwendig erachtet werden und die Voraussetzungen zur Weiterleitung bei den hierfür zur Zeit in Frage kommenden Kreditinstituten nicht vorhanden sind, entweder die Subventionen den Destinatären unmittelbar zuteil werden zu lassen oder eine Subventionierung auf bestimmte Bankgeschäfte bei allen Kreditinstituten und nicht auf eine, heute nicht mehr gerechtfertigte begrenzte Auswahl einzelner Bankinstitute, zu erstrecken.

Wie bereits mehrfach betont wurde, ist für die vorliegende Untersuchung die Frage des Umfanges, des Wertes der Privilegienrenten nur von nachrangiger Bedeutung. Unser Interesse mußte sich vielmehr darauf richten, festzustellen, ob überhaupt ein Mehrgewinn bzw. eine Kostenersparnis oder auch lediglich ein nicht in Geldwerten erfaßbarer Nutzen auf Seiten der privilegierten Kreditinstitute vorzuliegen vermag und tatsächlich vorliegt, der geeignet ist, die Wettbewerbspositionen der Konkurrenten nachhaltig zu verschieben. Die Ermittlung der Größenordnungen der Privilegienrenten vermag das Ergebnis, daß die hier untersuchten Vergünstigungen gleich welcher Art keinesfalls als wettbewerbsneutral zu betrachten sind, nicht zu beeinflussen, allenfalls noch zu ergänzen. Im übrigen dürfte die exakte Berechnung des Wertes von Privilegienrenten seitens Außenstehender infolge des Fehlens entsprechender Unterlagen problematisch, in manchen Fällen sogar unmöglich sein, wofür etwa das Beispiel der Förderung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute durch öffentliche Behörden sprechen kann. Nahezu einzig die Berechnung des Wertes der Steuerprivilegien vermag zu einigermaßen wirklichkeitsnahen Ergebnissen zu führen, obgleich hier bereits die Abweichungen der in den Handelsbilanzen veröffentlichten Zahlenangaben von denen in den Steuerbilanzen ein derartiges Unterfangen erschweren. Lediglich noch die Berechnung einer Privilegienrente durch die fehlende oder geringe Notwendigkeit der Eigenkapitalverzinsung bei den öffentlichen Instituten könnte zu annähernd genauen Ergebnissen führen, während die Ermittlung des Wertes der übrigen Privilegien zum überwiegenden Teil auf Schätzungen, auf hypothetische Vergleiche angewiesen ist. Die

Problematik der Ermittlung des Wertes von Privilegienrenten wird indessen bereits insofern erkennbar, als Stützel in seiner eingehenden Untersuchung der Sparkassenprivilegien unter Berücksichtigung aller Umstände zu dem Ergebnis gelangt, daß der Wert der gesamten Privilegienrente der Sparkassen je nach Schätzung zwischen 2 % bis 15 % p. a. des Eigenkapitals dieser Institutsgruppe zu suchen ist.¹⁾ In der Berechnung des absoluten Wertes der Privilegienrenten oder der Schätzung ihrer Größenordnungen sehen wir jedoch kein entscheidendes Problem unserer Untersuchung. Denn hier gilt durchaus zu Recht: "Auch nur ganz geringe sichere und dauerhafte Gefälle, nur ganz geringe sichere und dauerhafte Wettbewerbsvorteile führen innerhalb geographischer Zeiträume unabweislich zu ganz erheblichen Verschiebungen der Wirtschaftsstruktur."²⁾

II Vorschläge zur Wiederherstellung der Wettbewerbsgleichheit

Ein Teil der Privilegien öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute, wie etwa die Steuervergünstigungen und in gewissem Maße auch die öffentliche Haftungsübernahme, wirken deshalb wettbewerbsverfälschend, weil die ursprünglichen Grundlagen und Voraussetzungen dafür im Laufe der Entwicklung weggefallen sind, ihr Vorhandensein aus heutiger Sicht dem Postulat der Gleichheit der Startbedingungen für sämtliche Wettbewerbsteilnehmer nicht mehr entspricht. Andere Privilegien dagegen resultieren unmittelbar aus einem bewußten Eingreifen des Staates in das Wettbewerbsgeschehen, um eine Verbesserung der Wettbewerbspositionen der Sparkassen und Kreditanstalten zu erzielen, wie dies etwa für die wettbewerbsverfälschenden Geschäftsbeziehungen auf verschiedenen Gebieten gilt. Bestimmend für die Forderung nach Wiederherstellung der Wettbewerbsgleichheit ist somit regelmäßig die Forderung nach Beseitigung dieser Privilegien der öffentlichen Institute. Das Ziel einer Anzahl von Reformbestrebungen ist, durch Herstellung gleicher Startbedingungen für private und öffentlich-rechtliche Kreditinstitute die Voraussetzungen eines unverfälschten Leistungs-

¹⁾ Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O. Tz 147, S. 72

²⁾ Derselbe, a.a.O. Tz 149, S. 73

wettbewerbs zu schaffen, eines Leistungswettbewerbs, der ein gesamtwirtschaftlich erstrebenswertes Höchstmaß an Produktivität gewährleisten, aber auch ein Höchstmaß an Wettbewerbsneutralität seitens des Staates erfordern würde. Bei der Beurteilung derartiger Reformvorschläge wollen wir uns deshalb auf diejenigen Überlegungen beschränken, die auf eine Beseitigung der die öffentlichen von den privaten Kreditinstituten trennenden Wettbewerbsprobleme gerichtet sind, also auf die Beseitigung der allgemein als Wettbewerbsverfälschungen bezeichneten Privilegien, und zwar vornehmlich auf dem Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts.¹⁾

Worin bestehen nun die verschiedenen Vorschläge zur Wiederherstellung der Wettbewerbsgleichheit? Größtes Gewicht wird regelmäßig der Frage der Steuerprivilegien beigemessen, deren wettbewerbsneutrale Lösung als vordringlich betrachtet wird. Die Untersuchung der Steuerprivilegien der Sparkassen führen Nipperdey-Schneider zu dem Ergebnis, daß hierin ein Widerspruch zu dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes zu sehen ist, so daß der Gesetzgeber den verfassungswidrig gewordenen Zustand auf dem Gebiet der Sparkassenbesteuerung alsbald bereinigen müsse.²⁾ Zu ähnlichen Überlegungen greift Janberg, der in der Sparkassenbesteuerung ebenfalls eine Verletzung des Gleichheitssatzes sieht.³⁾ Der Vorschlag, die Steuerprivilegien der Sparkassen durch Gesetzesänderung zu beseitigen, wie er schließlich auch von Floitgraf vorgebracht wird,⁴⁾ findet nach allen in dieser Untersuchung angestellten Überlegungen unsere Zustimmung, da hierdurch die Förderung zur Bildung von Spareinlagen insgesamt kaum beeinträchtigt werden dürfte, doch wird eine derart einseitige Regelung einer umfassenden, für sämtliche auf dem Sektor des langfristigen

¹⁾ Auf einer anderen Ebene liegt das Problem der Neuregelung der Mindestreservevorschriften, deren Auswirkungen ebenfalls eine Verschiebung der Wettbewerbspositionen zwischen den betroffenen und nicht betroffenen Kreditinstituten bewirken. Hiervon werden jedoch öffentlich wie private Institute des langfristigen Geschäftes gleichermaßen betroffen, so daß sich unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten zwar eine Korrektur dieser zentralbankpolitischen Maßnahme empfiehlt, die aber nicht Gegenstand der zur Zeit geführten Wettbewerbsdiskussion zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten ist.

²⁾ Vgl. Nipperdey-Schneider, a.a.O. S. 67 f

³⁾ Vgl. Janberg, Hans: Banken und Sparkassen ..., a.a.O. S. 48 f

⁴⁾ Vgl. Floitgraf, Hans a.a.O. S. 148

Geschäfts tätigen Kreditinstitute wünschenswerten Lösung der Steuerprobleme nicht gerecht. Denn die Beseitigung der Steuerprivilegien alleine der Sparkassen würde zu einer neuerlichen Wettbewerbsverfälschung derart führen, daß diese Institute nunmehr mit den weiterhin steuerbegünstigten Hypothekenbanken und Kreditanstalten konkurrieren müßten, deren Steuerprivilegien zwar auf einer anderen Grundlage als die der Sparkassen beruhen, aber nichtsdestoweniger gleichfalls als sachlich unbegründet anzusehen sind. Eine Änderung der Sparkassenbesteuerung sollte daher alleine unter Berücksichtigung auch der Steuerprivilegien anderer Kreditinstitute durchgeführt werden. Unter diesem Gesichtspunkt dürfte zu erwarten sein, daß seitens der Sparkassen selbst kaum noch Widerstand gegen eine wettbewerbsneutrale Regelung geleistet wird. Während noch vor wenigen Jahren ein Abbau der Steuerprivilegien seitens der Vertreter der Sparkassen mit allen Mitteln zurückgewiesen wurde, kann neuerdings ein Einlenken in dieser Frage beobachtet werden.¹⁾ In einer Stellungnahme von Seiten der Sparkassen heißt es hierzu: "Eine vernünftige Regelung wäre es (weil ungerecht) nicht, wenn man die Sonderregelungen lediglich der Sparkassen aufs Korn nehmen würde ... Es müßte deshalb die Besteuerung des gesamten Kreditgewerbes überprüft werden. Möglicherweise wird damit manches Gestrüpp steuerlicher Sonderregelungen allgemein zur Debatte gestellt; auch das wäre nicht unvernünftig."²⁾ In dieser Ansicht glauben wir eine durchaus diskutable Grundlage für eine Lösung der mit der ungleichen steuerlichen Behandlung der Wettbewerbsteilnehmer verbundenen Wettbewerbsprobleme erblicken zu können.³⁾

Betrachten wir zunächst die steuerliche Begünstigung des langfristigen Kreditgeschäfts. Eine Aufhebung dieser Steuervergünstigung wäre durchaus als eine praktikable Lösung anzusehen, die keine Benachteiligung der Realkreditinstitute mit sich bringen würde, da besondere Belastungen dem nicht entgegenstehen. Indessen ist Floitgraf hierbei der Ansicht, daß im Hinblick auf eine Förderung der Kapitalbildung Steuerprivilegien durchaus zu vertreten sind, aber, abgesehen von dem Umfang derartiger Vergünstigungen,

1) Vgl. Brestel, Heinz: Die Sparkassen wandeln sich, a.a.O.

2) "Wandel" der Sparkassen? o. V., in: Deutsche Sparkassenzeitung vom 11. 11. 1966, abgedruckt in BB 1966, S. 332 f, hier S. 333

3) Vgl. Ausführungen S. 296

alle Kreditinstitute einbezogen werden müssen, "soweit sie der Pflege der Kapitalbildung dienen."¹⁾ Diese Regelung hätte zur Folge, daß sich für die bereits begünstigten Hypothekenbanken und Kreditanstalten, von einer möglichen Änderung des Umfangs der Vergünstigung wiederum abgesehen, nichts ändern würde, aber Sparkassen und allen übrigen Kreditinstituten für ihr langfristiges Geschäft eine entsprechende Vergünstigung zuteil werden müßte. Eine derartige Lösungsmöglichkeit der derzeitigen problematischen gesetzlichen Bestimmungen kann, sofern seitens des Staates überhaupt eine Subventionierung der genannten Art angestrebt wird, ohne Einschränkung als wettbewerbsneutral bezeichnet werden.

Hinsichtlich der Steuerbefreiung der Organe der staatlichen Wohnungspolitik ist Floitgraf der Ansicht, daß es wettbewerbspolitisch zweifellos besser wäre, wenn der Staat die betreffenden Bauherren im sozialen Wohnungsbau unmittelbar durch Zinssubventionen fördern würde.²⁾ Diese Überlegung hält Floitgraf insofern für berechtigt, als er in der genannten Privilegierung eine eindeutige Wettbewerbsverschiebung zugunsten dieser Institute sieht, zumal "die Privilegien der Organe der staatlichen Wohnungspolitik auf den Wohnungsbau keinen Einfluß haben, da weder durch die Steuerprivilegien noch durch die Geschäftspraxis der begünstigten Institute die für den Wohnungsbau zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel vermehrt werden können. Eine Kreditlenkung zugunsten bestimmter Bauherren wäre ... auch ohne die die Wettbewerbsgleichheit verletzenden Steuerprivilegien möglich."³⁾

Um schließlich auch die Staatsbanken, soweit sie Aufgaben staatswirtschaftlicher Art erfüllen, einer steuerlich wettbewerbsneutralen Regelung zu unterwerfen, dürfte keine andere Möglichkeit bestehen, als die Steuerbefreiung auf Einkünfte aus diesen Geschäften wegfallen zu lassen oder derartige Aufgaben zentralen Kreditinstituten zu übertragen, die mit den übrigen nicht in Wettbewerb stehen. Das Steuerprivileg der Staatsbanken "ist ein anachronistisches Relikt,

Floitgraf, Hans a.a.O. S. 87

Vgl. derselbe, a.a.O. S. 91

Derselbe, a.a.O. S. 91 f

wodurch groteskerweise gerade der Gewinn aus nahezu vollständig risikolosen Bankgeschäften in schwer kontrollierbarer Weise begünstigt wird."¹⁾

Darüber hinaus besitzen die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in dem fehlenden oder gering vorhandenen Zwang zur Eigenkapitalverzinsung einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren privaten Konkurrenten. Zur Vermeidung einer wettbewerbspolitisch bedenklichen überproportionalen Expansion der öffentlichen Institute erscheint es daher notwendig, daß der Staat einen umfangreicheren Teil der Gewinne, als dies bisher der Fall ist, abschöpft. Unter der Voraussetzung, daß alle sonstigen Wettbewerbsvorteile außerökonomischer Art ebenfalls abgebaut werden, verfügt der Staat damit zudem über eine geeignete Kontrollmöglichkeit, inwieweit die öffentlichen Institute wirtschaftlich arbeiten. Die Gewinnthesaurierung und damit die Expansion der öffentlichen Institute wird auf ein Maß begrenzt, das ihrer tatsächlichen ökonomischen Leistungsfähigkeit entspricht und die wettbewerbsverfälschenden Unterschiede in der Expansionsfähigkeit zu den privaten Kreditinstituten beseitigt.

Eine Angleichung an die privaten Kreditinstitute¹⁾ könnte beispielsweise in der Form geschehen, daß im Hinblick auf die Sparkassen eine Verzinsungspflicht des gesamten Eigenkapitals rechtlich fixiert wird, die dem geschätzten Wert von Stützel entsprechend mit etwa 5 % bis 7 % p. a., unter Berücksichtigung auch der stillen Reserven entsprechend höher anzusetzen wäre.²⁾ Indessen dürfte sich hierbei die Möglichkeit anbieten, die Eigenkapitalausstattung der Sparkassen in ihrer Zusammensetzung etwa derjenigen der Kreditanstalten anzugleichen, wodurch die Sparkassen ebenfalls über ein beispielsweise nach Bilanzsumme und Eigenkapitalgesamtbestand umzuwandelndes konstantes Kapital verfügen würden, dessen Anteile in den Besitz der Gemeinden oder Gemeindeverbände übergehen und entsprechend der Verzinsungspflicht des Dotationskapitals bei der Mehrzahl der Kreditanstalten gleichfalls verzinst werden könnte. Dabei wäre es allerdings empfehlenswert, auf eine

¹⁾ Die Möglichkeit einer Angleichung der Eigenkapitalverzinsung auf den Stand der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute scheidet nach unseren früheren Überlegungen aus. Vgl. Ausführungen S. 64, 173 f

²⁾ Vgl. Stützel, Wolfgang: Bankpolitik ..., a.a.O. Tz 138, S. 66 f

Normierung der Verzinsungshöhe, wie sie zur Zeit in den Satzungen der Kreditanstalten verankert ist, bei allen öffentlichen Instituten zu verzichten und auf eine variable, den Dividendenausschüttungen privater Aktienbanken vergleichbare und angemessene Ausschüttung oder Verzinsung zurückzugreifen. Die Höhe der Ausschüttungen an den oder die öffentlichen Anteilseigner sollte in gleicher Weise wie bei den privaten Aktienbanken das Ergebnis der wirtschaftlichen Betätigung, der ökonomischen Leistungsfähigkeit der öffentlichen Institute widerspiegeln.¹⁾ Wir sind uns dessen bewußt, daß die Verwirklichung eines derartigen Vorschlags zwangsläufig die Attribute der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, wie gemeinnützig oder gemeinwirtschaftlich, gegenstandslos machen würde. Diese Folgen halten wir jedoch im Gegensatz zu einer Beibehaltung der gegenwärtigen wettbewerbsverfälschenden Regelung für unbedenklich, da unseres Erachtens nach die Gemeinnützigkeit der öffentlichen Institute heute nurmehr als ein leerer Begriff anzusehen ist, dessen Inhalt mit der Entwicklung dieser Institute zu aktiven Wettbewerbsteilnehmern verlorengegangen und durch lediglich ideologisch bestimmte, jedoch sachlich nicht zu begründende Deutungsversuche kaum zu ersetzen ist.

In engem Zusammenhang damit steht naturgemäß die wettbewerbspolitische Problematik der öffentlichen Haftungsübernahme für die Verbindlichkeiten der Sparkassen und Kreditanstalten, als deren Auswirkungen wir die geringere Eigenkapitalverzinsung, eine gewisse psychologische Werbewirkung und die Grundlage für die generelle Mündelsicherheitserklärung der Sparkassen und einer Anzahl von durch Landesgesetze bestimmter Kreditanstalten genannt haben. Als bedeutsamster Wettbewerbsvorteil wird dabei im allgemeinen, beschränken wir uns zunächst auf die Wettbewerbsprobleme im Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts, die geringe oder nicht vorhandene Verpflichtung zur Eigenkapitalverzinsung betrachtet, deren Angleichung an die Dividendenverpflichtung der privaten Hypothekenbanken die auf diesem Sektor schwerstwiegende mit der Gewährträgerhaftung verbundene Wettbewerbsver-

¹⁾ In diesem Zusammenhang sei auf das Beispiel der Deutschen Bau- und Bodenbank verwiesen, die zwar die Rechtsform einer Aktiengesellschaft besitzt, deren Kapital sich jedoch zu mehr als 90 % im Besitz der öffentlichen Hand befindet.
Vgl. Steffan, Franz: Begriff und Funktion ..., a.a.O. S. 65

fälschung beseitigen könnte. In Bezug auf die psychologische Wirkung der öffentlichen Haftungsübernahme, einer möglicherweise höheren Einschätzung der Sicherheit öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute in den Augen der Allgemeinheit, dürfte die Annahme berechtigt sein, daß diesem keineswegs exakt erfaßbaren oder gar quantifizierbaren Wettbewerbsvorteil auf dem Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts keine überragende Bedeutung beigemessen werden kann. Dieser Wettbewerbsvorteil der öffentlichen Institute dürfte, wie gleichermaßen die Mündelsicherheitserklärung der Sparkassen, vor allem Auswirkungen auf den Wettbewerb im Einlagengeschäft gegenüber den Kreditbanken und Kreditgenossenschaften haben.

Was zunächst die öffentliche Haftungsübernahme unter Sicherheitsgesichtspunkten betrifft, so dürfte eine sachliche Notwendigkeit, wie sie zur Zeit der Gründung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute infolge deren geringer Eigenkapitalausstattung bestand, heute nicht mehr für eine Beibehaltung sprechen. Die Eigenkapitalausstattung öffentlicher Institute, möglicherweise mit einigen Ausnahmen im Bereich der Sparkassen, läßt sich durchaus mit derjenigen privater Banken entsprechender Größe vergleichen. Die gesetzliche Regelung des gesamten Kreditwesens, spezielle Sicherheitsvorschriften zum Schutze der Bankengläubiger, die staatliche Bankenaufsicht ebenso wie besondere institutionelle Aufsichtsorgane und der Ausbau des Prüfungswesens dürften darüber hinaus für eine Sicherheit der öffentlichen Institute sorgen, die derjenigen ihrer privaten Konkurrenten auch bei einem Wegfall der Gewährträgerhaftung nicht nachstehen würde.

Abgesehen von den Sicherheitsvorschriften hat sich zwischen den privaten Banken eine faktische Haftungsgemeinschaft herausgebildet, die durch Einrichtung von Garantiefonds, gegenseitiges helfendes Eingreifen oder vollständige Übernahme eines zahlungsunfähigen Institutes durch andere, Verlustmöglichkeiten auf einer breiten Basis verhindern soll.¹⁾ Möglicherweise kann die Funktionsfähigkeit einer derartigen Haftungsgemeinschaft angezweifelt werden, zumal nicht alle privaten Banken daran beteiligt sind, auch dürfte sie kaum mit der fast unbedingten Sicherheitsgarantie durch die hinter den öffentlichen Kreditinstituten stehende staat-

¹⁾ Vgl. Dietrich, Gerhard: Mündelsicherheit als Verfassungsproblem, in: ZfK 1966, S. 858 f, hier S. 858

²⁾ Vgl. Aust, Eberhard, a.a.O. S. 106

liche Finanzkraft zu vergleichen sein, doch ist hierin zumindest ein Versuch zu sehen, den Schutz der Bankengläubiger auch ohne Eingriffsmaßnahmen des Staates zu erweitern. Zwar dürfte das Beispiel der Bankenkrise von 1931 zeigen, daß der Staat Einlagenverluste, ob bei öffentlichen oder privaten Kreditinstituten, ohne sein Eingreifen wegen der damit möglicherweise verbundenen Vertrauenskrise und der Folgen für die Gesamtwirtschaft heute wohl kaum noch hinnehmen wird. Jedoch kann darin noch keine allgemeine Haftungsübernahme des Staates für die Verbindlichkeiten aller Kreditinstitute gesehen werden, ganz abgesehen davon, daß derartigen Überlegungen in der Praxis erhebliche Widerstände und Schwierigkeiten entgegenstehen dürften. Wettbewerbspolitische Bedenken aber müssen dann auftreten, wenn staatliche Garantien lediglich für einen Teil der Wettbewerbsteilnehmer bestehen. Den öffentlichen Instituten kommt in der Frage der Konkursfähigkeit eine "faktische Vorrangstellung" zu,¹⁾ so daß zwar einerseits eine umfassende Sicherheitsgarantie für die Gläubiger dieser Institute vorhanden ist, andererseits aber die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden darf, daß in diesem Bereich der Kreditwirtschaft die marktwirtschaftlichen Ausleseprinzipien außer Kraft gesetzt werden könnten.

Diese Überlegungen sprechen indessen dafür, daß der Staat die einseitige Haftungsübernahme für die Verbindlichkeiten der öffentlichen Institute aufgibt, die im übrigen, von einigen Bilanzierungshilfen zugunsten der Sparkassen angenommen, praktisch noch nicht in Anspruch genommen wurde.²⁾³⁾ Im Hinblick auf die Hypothekenbanken messen wir, wie bereits gesagt, der öffentlichen Gewährträgerhaftung unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit keine nennenswerte Bedeutung

Vgl. Twischaus, Uwe, a.a.O. S. 99

Vgl. derselbe, a.a.O. S. 99; Hoffmann, Josef: Die Sparkassen im Spannungsfeld ..., a.a.O. S. 102 f

Für eine Abschaffung der Gewährträgerhaftung sprechen überdies auch die Ausführungen von Weisser: "Was die heutige Bedeutung der kommunalen Gewährträgerschaft anlangt, so wird in der gegenwertigen Diskussion mit Recht geltend gemacht, daß es für die Sparkassenkunden auf diesen Vorteil kaum noch ankommt. Aus allgemeinen volkswirtschaftlichen Gründen wird heute, wenn ein geld-, und kreditwirtschaftliches Unternehmen zusammenzubrechen droht, regelmäßig alles getan, um die Einleger vor Schaden zu bewahren und massenhafte Kündigung von Krediten zu verhindern. Die Sparkassenkunden würden also auch dann geschützt sein, wenn das Institut der kommunalen Gewährträgerschaft nicht bestünde." (Weisser, Gerhard a.a.O. These 76, S. 358)

bei, doch sind für die Kreditbanken und Kreditgenossenschaften damit unbestreitbare wettbewerbspolitische Nachteile verbunden, die eine Abschaffung angebracht erscheinen lassen würden.

Mit dem Wegfall des Wettbewerbsvorteils der Gewährträgerhaftung für die öffentlichen Institute könnte zugleich das Problem der wettbewerbsverfälschenden Mündelsicherheitsbestimmungen einer Lösung nahegebracht werden. Dieses Problem ist zwar heute für den Wettbewerb zwischen den privaten Hypothekenbanken und den Sparkassen nahezu ohne Bedeutung, dürfte aber spürbar den Wettbewerb der letzteren im Einlagengeschäft zu den Kreditbanken und Kreditgenossenschaften berühren.¹⁾ Die sicherheitsmäßigen Erwägungen, die den Gesetzgeber um die Jahrhundertwende zum Erlaß der zur Zeit noch bestehenden Vorschriften bewogen haben und vornehmlich eine Begünstigung der Sparkassen darstellen, bilden aus heutiger Sicht keine ausreichenden Grundlagen mehr für eine unveränderte Beibehaltung der Mündelsicherheitsbestimmungen. Die Problematik dieser Bestimmungen wird auch daran deutlich, daß nach den Erfahrungen zweier Währungsreformen Anlagen bei mündelsicheren Kreditinstituten keineswegs eine umfassendere Sicherheit beigemessen werden konnte, als dies bei nicht mündelsicheren Bankinstituten der Fall war.²⁾ Eine Reform dieser Vorschriften könnte, möglicherweise unter Entwicklung spezieller Sicherheitsvorkehrungen für die Mündelgelder im eigentlichen Sinne, eine prinzipielle Gleichstellung der Kreditinstitute vor allem auch im Hinblick auf die weitergehenden Verweisungen des BGB und die Auswirkungen auf die hiervon nicht betroffenen, aber psychologisch beeinflussten Einleger erzielen.³⁾

Mit einer Beseitigung der öffentlichen Haftungsübernahme für die öffentlichen Institute würde sich die Möglichkeit anbieten, die vornehmlich bei den Sparkassen vorhandenen satzungsmäßigen Einschränkungen der Geschäftstätigkeit einer Überprüfung zu unterziehen. Die in erster Linie dem Sicherheitsbedürfnis der Gewährträger Rechnung tragenden Anlage- und Liquiditätsbestimmungen⁴⁾

- ¹⁾ Vgl. Aust, Eberhard, a.a.O. S. 137
²⁾ Zu Einzelheiten siehe: Frick, Heinrich a.a.O. S. 90 ff;
Wilsdorf, Manfred a.a.O. S. 111 f
³⁾ Wir wollen uns mit dem Problem der Mündelsicherheitsvorschriften nicht weiter befassen, da hiervon der Sektor des langfristigen Geschäfts nur am Rande berührt wird und eine eingehendere Stellungnahme über den Rahmen dieser Untersuchung hinausgehen würde. Zu einem unseres Erachtens durchaus diskutablen Reformvorschlag siehe: Holzheimer, Dieter, a.a.O. S. 45 f
⁴⁾ Vgl. Nipperdey-Schneider, a.a.O. S. 66

und das Verbot einer Anzahl von Geschäften würden sich in diesem Falle als überflüssig erweisen. Ebenso könnte das Regionalprinzip das insbesondere bei einer Anzahl von Sparkassen kleinerer Gemeinden dem Gebot der regionalen Risikostreuung zuwiderläuft,¹⁾ aufgelockert werden.

Die bisher aufgeführten Vorschläge zur Wiederherstellung der Wettbewerbsgleichheit ließen sich ausnahmslos durch Gesetzes- oder Satzungsänderungen durchsetzen. Fraglich ist, ob sich entsprechende Möglichkeiten auch zur Lösung der übrigen noch anstehenden Wettbewerbsprobleme finden lassen. Eine auf gesetzlichem Wege durchführbare Lösung des Problems wettbewerbsverfälschender Tatbestände vermag wenigstens teilweise der Fall zu bieten, daß Behörden, die öffentlichen Kreditanstalten eingegliedert sind, zugunsten dieser Institute ihre Marktmacht zur Beeinflussung von Bankkunden benutzen. Eine Lösungsmöglichkeit dieses Problems könnte darin liegen, daß derartige Behörden, seien es Bewilligungsstellen für öffentliche Baudarlehen, öffentliche Bürgschaften oder sonstige, mit der öffentlichen Wohnungsbauförderung zusammenhängende Förderungsmaßnahmen, aus den jeweiligen Kreditanstalten ausgegliedert werden, um so wenigstens eine unmittelbare Interessenverbindung mit den betreffenden Instituten zu vermeiden. Als Beweis für die praktische Durchführbarkeit dieses Vorschlags läßt sich das Land Bremen anführen, wo etwa die Bewilligungsstelle für öffentliche Bürgschaften dem Amt für Wohnung und Siedlung angegliedert ist, ebenso das Saarland, wo die bürgschaftsbewilligende Stelle bei dem Minister für öffentliche Arbeiten und Wohnungsbau liegt.²⁾ Darüber hinausgehende Möglichkeiten könnten lediglich darin bestehen, daß übergeordnete Stellen den jeweiligen Behörden Empfehlungen eines wettbewerbsneutralen Verhaltens geben und möglicherweise entsprechende Anweisungen erlassen, deren Einhaltung indessen praktisch nicht zu kontrollieren sein wird. Eine endgültige Lösung des Problems der Begünstigung öffentlicher Institute durch Behörden, seien es die oben genannten, kommunale Verwaltungsbehörden oder sonstige öffentliche Stellen, dürfte sich kaum finden lassen, da hierzu weder ausreichende Einfluß- noch Kontrollmöglichkeiten vorhanden sind.

¹⁾ Vgl. Ausführungen S. 115, 135 f

²⁾ Vgl. Stadler, Otto a.a.O. S. 730 f

Anders dagegen verhält es sich mit der Begünstigung öffentlicher Institute durch die öffentliche Hand im Hinblick auf die Einlagenverteilung oder Einbeziehung in öffentliche Kreditprogramme, da hier Tatbestände vorliegen, die sich einer Kontrolle kaum entziehen lassen. Bezüglich der Verteilung derjenigen öffentlichen Einlagen, die nicht der Einlagenpolitik der Bundesbank unterworfen sind und damit den eigentlichen Kern dieses Problems bilden, stehen zwei Wege einer wettbewerbsneutralen Lösung offen: "Die Wettbewerbsverfälschungen, die dadurch entstehen, daß der Staat Einlagen bei bestimmten Banken hält, lassen sich vermeiden, wenn alle öffentlichen Gelder nur beim Zentralbanksystem deponiert werden. Bei der in den Vereinigten Staaten üblichen Methode, die Einlagen relativ gleichmäßig auf alle privaten und öffentlichen Banken zu verteilen, können zumindest kleinere Benachteiligungen und Bevorzugungen nicht vermieden werden. Immerhin ist sie praktisch empfehlenswert, da in ihr wettbewerbspolitische Prinzipien berücksichtigt werden."¹⁾

Die Gewähr einer wettbewerbsneutralen Lösung dieses Problems wird indessen lediglich in der Verwirklichung des erstgenannten Vorschlags oder einer Zwischenlösung aus beiden Möglichkeiten liegen. Selbst dann nämlich, wenn eine Änderung beispielsweise der Kassen- und Rechnungsverordnungen, die auf der Grundlage der Gemeindeordnungen eine Anlage der Gelder der Gemeinden nahezu ausschließlich bei öffentlichen Instituten vorsehen,²⁾ eintritt, läßt sich die freie Wahl der Kreditinstitute seitens der Gemeinden und Gemeindeverbände, die wohl kaum zugunsten einer gleichmäßigen Berücksichtigung auch der privaten Kreditinstitute ausfallen dürfte, nicht beschneiden. Eine gleichmäßige Verteilung der Einlagen vornehmlich der untergeordneten Verwaltungsebenen des Staates unter Berücksichtigung wettbewerbspolitischer Gesichtspunkte ist nach diesem Vorschlag kaum zu erwarten. Demzufolge bleibt entweder die Wahl zwischen dem erstgenannten Vorschlag von Aust oder einer Zwischenlösung, die die öffentliche Hand zwingen würde, Einlagen nur bei zentralen, mit den übrigen Kreditinstituten nicht konkurrierenden Banken zu deponieren, die dann allerdings von den letzteren wiederum unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wettbewerbsneutralität gleichmäßig auf private und öffentliche Institute verteilt werden könnten.

¹⁾ Aust, Eberhard a.a.O. S. 268 f

²⁾ Vgl. Holzheimer, Dieter a.a.O. S. 45

Demgegenüber dürfte sich eine wettbewerbsneutrale Verteilung der Kreditnachfrage der öffentlichen Hand auf private und öffentliche Institute kaum verwirklichen lassen. Selbst der Vorschlag von Aust, nach dem eine ordnungspolitische Instanz als oberste für Wettbewerbsfragen zuständige Behörde sich einen praxisnahen und dauernden Einblick in die Formen öffentlichen Einwirkens in das Wettbewerbsgeschehen verschaffen und unablässig versuchen mußte, die staatlichen Organe zu wettbewerbsneutralen Handlungen anzuregen,¹⁾ könnte kein Gegengewicht zu einer Bevorzugung öffentlicher Institute bei der Kreditnachfrage der öffentlichen Hand schaffen. Ein Zwang zu einer gleichmäßiger und wettbewerbsneutralen Kreditinanspruchnahme privater und öffentlicher Institute läßt sich praktisch nicht ausüben, so daß auch hier wiederum lediglich Empfehlungen, deren Erfolg ungewiß bleiben muß, übrig bleiben. In diesem besonderen Fall bleibt alleine zu hoffen, daß bei einer Verwirklichung der zuvor genannten Vorschläge, insbesondere der Aufhebung der einseitigen öffentlichen Haftungsübernahme, möglicherweise damit verbunden einer Überprüfung der personellen Verflechtung zwischen öffentlichen Instituten und der öffentlichen Hand, in erster Linie die dann als Ausdruck einer weitestgehend unverfälschten ökonomischen Leistungsfähigkeit der Wettbewerbsteilnehmer anzusehenden Unterschiede in den Konditionen den Ausschlag für die Aufnahme von reinen Kommunalkrediten geben.

Indessen läßt sich naturgemäß das Interesse der öffentlichen Hand an der wirtschaftlichen Entwicklung der Sparkassen und Kreditanstalten nicht ausschließen, und zwar vornehmlich dann, wenn die öffentlichen Anteilseigner in höherem Maße als bisher am Erfolg dieser Institute beteiligt werden. Eine Begünstigung öffentlicher Institute bei der Kreditnachfrage der öffentlichen Hand ebenso wie durch die Einflußmaßnahmen von Behörden dürfte sich deshalb kaum jemals ganz vermeiden lassen, so daß diese vergleichsweise weniger gewichtigen Begünstigungen bei einer Beseitigung der gravierendsten Wettbewerbsprobleme in Kauf genommen werden müßten. Eine völlige Beseitigung sämtlicher, den Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Kreditinstituten verfälschender Einflüsse, wäre nur dann zu erreichen, wenn die Extremforderung einer absoluten Gleichstellung zwischen den

¹⁾ Vgl. Aust, Eberhard a.a.O. S. 269

Konkurrenten, möglicherweise also auch die Beseitigung der ökonomischen Leistungsunterschiede, ins Auge gefaßt wird. Die von uns vertretene Forderung nach relativer Startgleichheit der Wettbewerbsteilnehmer schließt jedoch dieses Extrem aus.

Kommen wir schließlich auf die letzte, den Wettbewerb verfälschende Begünstigung öffentlicher Institute zurück, nämlich deren überproportionale Einbeziehung in öffentliche oder öffentlich geförderte Kreditprogramme, so liegt eine wettbewerbsneutrale Lösung dieses Problems bereits auf der Hand. Diese Wettbewerbsverfälschungen lassen sich nur so vermeiden, daß der Staat für eine gleichmäßige Berücksichtigung der hieran interessierten Kreditinstitute sorgt. Eine Verwirklichung dieses Vorschlags dürfte von allen zur Lösung des Wettbewerbsproblems aufgeführten Möglichkeiten die geringsten Schwierigkeiten enthalten.

Als Ergebnis dieser Überlegungen läßt sich eine Forderung präzisieren, deren Verwirklichung die gravierendsten Wettbewerbsunterschiede zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten vornehmlich im Hinblick auf den Sektor des langfristigen Kreditgeschäfts beseitigen könnte:

1. Steuerliche Begünstigungen, die nach der derzeitigen Handhabung auf die Privilegierung einzelner Institute oder Institutsgruppen gerichtet sind, werden aufgehoben. Soweit steuerliche Begünstigungen für wirtschafts- oder sozialpolitisch förderungswürdige Bankleistungen notwendig werden, erstrecken sich diese auf die konkret abzugrenzende Leistung. Unterschiede der Rechtsform, der Geschäftsstruktur oder des Umfangs der zu fördernden Leistung bei den Kreditinstituten werden nicht berücksichtigt.
2. Die öffentliche Haftungsübernahme für die Verbindlichkeiten öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute, soweit diese am marktwirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen, wird aufgehoben.
 - a) Damit verbunden ist eine Reform der Mündelsicherheitsbestimmungen, die eine prinzipielle Gleichstellung der Kreditinstitute erzielt.
 - b) Satzungsmäßige oder gesetzliche Beschränkungen der Geschäftstätigkeit öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute, insbesondere der Sparkassen, die in erster Linie dem Sicherheitsbedürfnis der Gewährträger Rechnung tragen, werden be-

seitigt.¹⁾ (Hierzu zählt nicht eine Beschränkung in Form der Spezialisierung etwa auf das langfristige Kreditgeschäft.)

3. Nivellierung der Eigenkapitalverzinsung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute, soweit diese am marktwirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen, auf den Stand der privaten.
4. Abbau der geschäftlichen Begünstigungen öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute, soweit diese am marktwirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen, seitens der öffentlichen Hand
 - a) durch die Unterhaltung öffentlicher Einlagen ausschließlich bei zentralen Kreditinstituten (die ihrerseits für eine gleichmäßige Verteilung auf die am Wettbewerb teilnehmenden öffentlichen und privaten Banken sorgen),
 - b) durch eine Empfehlung an die öffentliche Verwaltung, Kredite möglichst wettbewerbsneutral bei öffentlichen und privaten Banken in Anspruch zu nehmen,
 - c) durch die gleichmäßige Einbeziehung öffentlicher und privater Banken in öffentliche Kreditprogramme,
 - d) durch die Ausgliederung öffentlicher Bewilligungsstellen aus öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten und eine Empfehlung an öffentlichen Behörden, einen Mißbrauch ihrer Marktmacht zugunsten öffentlicher Banken zu unterlassen.

Offenbleiben muß allerdings die Frage, inwieweit der Staat unter Zurückstellung eigener Interessen in Bezug auf die Expansion und die wirtschaftliche Entwicklung des öffentlichen Bankwesens, vornehmlich wegen der damit verbundenen Einfluß- und Machtstellung im Kreditgewerbe, tatsächlich eine Wiederherstellung der Wettbewerbsgleichheit anstrebt. "Der Staat sollte den Mut haben, öffentliche Institute, die zu irgendeinem Zeitpunkt mit gemeinnütziger Aufgabenstellung gegründet wurden, aufzulösen, wenn die ursprüngliche Aufgabe weggefallen ist, oder die Privilegien müssen genommen werden, wenn diese Banken beginnen, mit unprivilegierten privaten Kreditinstituten zu konkurrieren."²⁾ Unsere Forderung nach Wiederherstellung der Wettbewerbsgleichheit richtet sich indessen nicht auf das als erstes in dieser Ansicht zum Ausdruck

¹⁾ Dies gilt beispielsweise für die Anlage- und Liquiditätstestimmungen, das Verbot einzelner Bankgeschäfte oder die Beschränkung der Geschäftstätigkeit auf einen räumlichen Bereich.

²⁾ Aust, Eberhard a.a.O. S. 31

kommende Postulat, sondern alleine auf die Beseitigung der wettbewerbsverfälschenden Privilegien. Der Staat sollte sich hierbei von Vorstellungen lösen, die wirtschafts- und sozialpolitisch überholt sind und Privilegierungen in der derzeitigen Form als anachronistische Relikte aus der Vergangenheit angehörenden Bedarfssituationen erscheinen lassen.

Nach den jüngsten Kabinettsbeschlüssen über die notwendigen Maßnahmen zur Sanierung des Bundeshaushaltes sollen die Steuervergünstigungen der Sparkassen und Realkreditinstitute verringert werden. Zunächst sollten diese Institute einheitlich einem Körperschaftsteuersatz von 40 % unterworfen werden.¹⁾ Nach dem Beschluß des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages vom 9.11.1967 wird indessen für Sparkassen und öffentlich-rechtliche Realkreditinstitute ein Steuersatz von 35 % und für private Hypothekenbanken ein Satz von 36,5 % vorgesehen, darüber hinaus für die Sparkassen weitere Vergünstigungen bei der Gewerbeertrag- und Vermögensteuer.²⁾ "Vom Gesamtinteresse des Kreditgewerbes aus muß das jetzt vorliegende Resultat bedauert werden, weil es ganz offensichtlich nur als Zwischenlösung verstanden werden kann und beinahe zwangsläufig neue Auseinandersetzungen zwischen den Institutsgruppen auslösen wird."³⁾ Eine endgültige Lösung der mit den Steuerprivilegien zusammenhängenden Wettbewerbsprobleme dürfte in dieser Regelung auch deshalb noch nicht zu erblicken sein, da weder die Staatsbanken noch die als Organe der staatlichen Wohnungspolitik anerkannten Kreditanstalten von einem Abbau der Steuerprivilegien betroffen werden. Anzeichen dafür, daß seitens des Staates eine Änderung der derzeitigen wettbewerbspolitisch bedenklichen Situation, und zwar nicht nur im Hinblick auf die Steuerprivilegien, angestrebt wird, lassen sich in der im Auftrag des Bundestages von der Bundesregierung zur Zeit durchgeführten Untersuchung über Wettbewerbsverschiebungen im Kreditgewerbe erkennen. Wenn in dieser Untersuchung die wettbewerbspolitische Bedeutung der außerökonomisch bedingten Vergünstigungen auf Seiten einzelner Wettbewerbsteilnehmer und die Notwendigkeit ihrer Beseitigung erkannt wird, dann werden sich diese Erkenntnisse in gerechten und zweckentsprechenden Maßnahmen des Gesetzgebers niederschlagen und damit die Voraussetzungen für einen unverfälschten Leistungswettbewerb im Kreditgewerbe wiederherstellen.

1) Vgl. Meldung der FAZ vom 8. 7. 1967, S. 1 und 4

2) Vgl. BB Nr. 12/67, S. 358

3) Dasselbe, a.a.O.

Literaturverzeichnis

- A b b o t t , Lawrence: Qualität und Wettbewerb, München und Berlin 1958
- A b r a h a m s o n , Georg: Wandlungen im Verhältnis von Banken und Sparkassen, Berlin 1931
- A c h t e r b e r g , Erich: Hundert Jahre Deutsche Hypothekenbank, Bremen 1962
- A l s h e i m e r , Herbert: Die Einkommens- und Körperschaftsbesteuerung der Kreditinstitute und Sonderfragen ihrer Steuerbilanz, Dissertation, Frankfurt/M 1957
- A u s t , Eberhard: Der Wettbewerb in der Bankwirtschaft, Frankfurt/M 1963
- B a r l e t - K a r d i n g - F l e i s c h m a n n : Hypothekenbankgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München und Berlin 1964
- B a r o c k a , Egon: Industriedarlehen aus Pfandbriefverkäufen? Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1960, S. 590 ff
- B a r o c k a , Egon: Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft, Frankfurt/M 1958
- B a r o c k a , Egon: Zur Problematik der Kurspflege bei festverzinslichen Wertpapieren. Der langfristige Kredit 1959, S. 371 ff und 397 ff
- B i b e r , Wilhelm: Aufsätze und Vorträge zum Wiederaufbau des Realkredits 1945 - 1958, München 1958
- B ö s c h , Hans Jürgen: Die Kurspflege bei Wertpapieren, Frankfurt/M 1959
- B ö s e l , Friedrich: Strategie und Taktik der Sparkassenwerbung. Bank-Betrieb 1963, S. 145 ff
- B r e s t e l , Heinz: Bei der Bank ist der Sparer heute König. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 8. 1966, S. 9

B r e s t e l , Heinz: Die Sparkassen wandeln sich. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 11. 1966, S. 15

B r e s t e l , Heinz: "Teure" und "billige" Sparkassen. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. 8. 1966, S. 13

B u n d e s t a g s - D r u c k s a c h e IV/2320: Anlageband zum Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung der Konzentration in der Wirtschaft vom 29. Februar 1964

B u s c h m a n n , Günther: Die Vereinbarungen und Zusammen-schlüsse im Kreditwesen, Berlin 1963

C h r i s t , Eduard: Konkurrenzverzerrungen im Realkredit. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1962, S. 727 ff

C u l p , Dieter und G e i g e r , Helmut: Bausparkassen. Handbuch des Realkredits, S. 1019 ff

D e u t s c h e r S p a r k a s s e n - u n d G i r o -
v e r b a n d e . V . (Herausgeber): Die Sparkassen im Wettbewerb. Die Aufgaben der Sparkassen in der Kreditwirtschaft und ihre Stellung im Wettbewerb als öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, Bonn 1964

D i c k , Adalbert: Die Verflechtung zwischen Sparkassen und Girozentralen, Berlin 1959

D i e t r i c h , Gerhard: Mündelsicherheit als Verfassungsproblem. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1966, S. 858 f

D o b r i n s k i , Werner: Die Beziehungen zwischen moderner Wettbewerbstheorie und ökonomischer Realität im Realkreditsektor, Berlin 1964

D ü v e l , Carl: Die Anlagepolitik der Sparkassen. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1963, S. 1009 f

D ü v e l , Carl: Die Konkurrenz-Position der "Öffentlichen". Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1963, S. 318 ff

D ü v e l , Carl: Die neuen Partner im Industriekredit. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1961, S. 22 ff

D ü v e l , Carl: Zur Konkurrenzlage im Realkredit. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1962, S. 826 ff

E h r l i c h e r , Werner: Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Formen des Sparens. Beiträge zur Theorie des Sparens und der wirtschaftlichen Entwicklung, S. 117 ff

E h r l i c h e r , Werner: Geldkapitalbildung und Realkapitalbildung, Tübingen 1956

E n n e p e r , Otto R.: Gewinne und Steuern der Sparkassen. Bank-Betrieb 1966, S. 161 ff

E n t s c h e i d u n g der V. Kammer des Verwaltungsgerichtes Frankfurt/M vom 28. Oktober 1966, Az. V/2 - 425/66

F a l t e r , Manuel: Die Praxis des Kreditgeschäfts bei Sparkassen und anderen Kreditinstituten, 5. Auflage, Stuttgart 1962

F l o i t g r a f , Hans: Steuerprivilegien und Wettbewerb im Bankwesen der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M 1964

F l o s s , Eberhard: Theorie der Sparkassen-Liquidität. Beiträge zur Theorie des Sparens und der wirtschaftlichen Entwicklung, S. 153 ff

F r a n k e n , Ernst: Das Hypothekengeschäft der öffentlichen Sparkassen. Der langfristige Kredit 1961, S. 459 ff

F r i c k , Heinrich: Die Staatsaufsicht über die kommunalen Sparkassen, Berlin 1962

G a i l , Winfried: Die Verflechtung zwischen Sparkassen und Girozentralen und ihr Einfluß auf deren Wettbewerbslage. Bank-Betrieb 1966, S. 292 ff

G e u e r , Hans: Der Agrarkredit und seine bankmäßige Organisation in der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation, Köln 1963

G i e s e , Robert: Bedeutung und Umfang der Zinsspanne bei Hypothekenbanken und Sparkassen. Sparkasse 1965, S. 239 ff

G i e s e , Robert und S t e i n b r i n g , Olaf: Kreditinstitute als Steuerzahler. Bank-Betrieb 1963, S. 81 ff und 116

G o l z , Dietrich: Das Liquiditätsproblem bei den Girozentralen, Berlin 1956

G ö t t e , Hermann: Der Wettbewerb der öffentlichen Hand,
Emsdetten 1931

G ü n t h e r , Hans: Banken im Wettbewerb um den kleinen
Kunden. Bank-Betrieb 1965, S. 13 ff

G ü n t h e r , Hans: Gemeinnützigkeit der Sparkassen in der
Marktwirtschaft. Bank-Betrieb 1964, S. 53 ff

G ü n t h e r , Hans: Steuerbelastung und Eigenkapitalver-
zinsung bei Sparkassen und Banken. Bank-Betrieb 1963, S. 121 ff

G ü n t h e r , Hans und B r ö c k e r , Günther: Die neuen
Grundsätze über Eigenkapital und Liquidität der Kreditinstitute.
Bank-Betrieb 1962, S. 39 ff

G u t e n b e r g , Erich: Grundlagen der Betriebswirtschafts-
lehre, Berlin-Göttingen-Heidelberg, Band I, 8./9. Auflage 1963,
Band II, 7. Auflage 1964

H ä c k e r , Hans: Die kommunalen Bindungen der öffentlichen
Sparkassen. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1963, S. 1010 ff

H a f e l s , Karl Heinz: Das Wesen des Kommunalدارlehens.
Der langfristige Kredit 1964, S. 569 ff

H a f e l s , Karl Heinz: Finanzierung des Wohnungsbaus mit
langfristigem Kredit, 2. Teil. Bank-Betrieb 1966, S. 182 ff

H a g e n m ü l l e r , Karl Friedrich: Der Bankbetrieb,
Band I - III, Wiesbaden 1964

H a m m e r , Klaus: Die öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten
als Mittler und Partner am Kapitalmarkt. Der langfristige Kredit
1964, S. 157 ff

H a m m e r , Klaus: Umstrittene Mindestreserve-Neuregelung.
Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1965, S. 490 ff

H a m m e r , Klaus: Wettbewerbsverschiebungen durch Mindest-
reserveneuregelung. Der langfristige Kredit 1965, S. 437 ff

H a y e k , Friedrich A.: Individualismus und wirtschaft-
liche Ordnung, Erlenbach - Zürich 1952

H e n z e , Werner: Das Gleichgewichtsproblem im deutschen Kreditwesen. Sparkasse 1962, S. 199 ff

H e n z e , Werner: Die Wettbewerbsenquôte als Grundlage der Zusammenarbeit im Kreditwesen. Sparkasse 1963, S. 195 ff

H e n z e , Werner: Flurbereinigung ohne Flurberichtigung. Der Volkswirt 1964, S. 2496 ff

H e u b a u m , Horst: Das kreditpolitische Instrumentarium der Deutschen Bundesbank unter dem Gesichtspunkt seiner Auswirkungen auf den Wettbewerb im Kreditgewerbe, Dissertation, Aachen 1964

H o f f m a n n , Josef: Aktivität und Fortschritt. Sparkasse 1963, S. 3 ff

H o f f m a n n , Josef: Der Sparzins im Gruppenwettbewerb. Probleme der deutschen Zinspolitik, Beiheft zu Heft 41 "Der Volkswirt" vom 11. 10. 1963, S. 32 ff

H o f f m a n n , Josef: Die Sparkassen im Spannungsfeld des Wettbewerbs. Sparkasse 1960, S. 99 ff

H o f f m a n n , Josef: Konkurrenzvorteile der Sparkassen? Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1956, S. 396 ff

H o f f m a n n , Josef: Sparkassen und Girozentralen. Die Bank, Band I, S. 209 ff

H o f f m a n n , Josef: Wettbewerb im Kreditwesen. Sparkasse 1956, S. 183 ff

H o f f m a n n , Josef: Wettbewerbsenquôte - Sparkassenenquôte. Sparkasse 1963, S. 211 ff

H o f m a n n , Klaus: Die Situation und die wirtschaftsordnungspolitische Problematik des Wettbewerbs auf dem Sektor des Mittelstandskredits unter besonderer Berücksichtigung von Wesen und Stellung der verschiedenen Bankorganisationen, Dissertation, Münster 1962

H o f m a n n , Walter: Eigenkapital. Enzyklopädisches Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen, Band I, S. 485 f

H o l z h e i m e r , Dieter: Die BGB-Vorschriften über die Mündelsicherheitspflicht und ihre entsprechende Anwendung bzw. inhaltliche Berücksichtigung auf anderen Rechtsgebieten. Bank-Betrieb 1966, S. 36 ff

H u h l e , Fritz: Sparwille und Sparfähigkeit als Komponenten der Spartätigkeit. Beiträge zur Theorie des Sparens und der wirtschaftlichen Entwicklung, S. 85 ff

J a n b e r g , Hans: Banken und Sparkassen im Wettbewerb, Frankfurt/M 1966

J a n b e r g , Hans: Die Körperschaftsteuerbelastung von Sparkassen und Kreditbanken. Bank-Betrieb 1963, S. 61 ff

J a n b e r g , Hans: Steuerprivilegien und Ertragskraft der Sparkassen. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1966, S. 692 ff

J a n b e r g , Hans: Was ist das Körperschaftsteuerprivileg der Sparkassen wert? Bank-Betrieb 1963, S. 202 ff

J a n b e r g , Hans: Zur Ertragsteuerleistung von Großbanken und Sparkassen. Bank-Betrieb 1964, S. 256 ff

K a m i n s k y , Stefan: Die Kosten- und Erfolgsrechnung der Kreditinstitute, Meisenheim/Glan 1955

K e s s l e r , H.: Sparverkehr gleichmäßig besteuert. Sparkasse 1957, S. 198 ff

K e ß l e r , Helmut: Wachsende Bedeutung der Dienstleistungen im Wettbewerb. Sparkasse 1966, S. 119 f

K i e s e l , Helmut: Eigenkapital der Kreditinstitute. Der langfristige Kredit 1964, S. 451 ff

K n a c k e , Ernst: Die Hypothekenbanken, Frankfurt/M 1964

K n a c k e , Ernst: 60 Jahre Hypothekendarstellungsgesetz. Der langfristige Kredit 1959, S. 481 ff

K n o t h e , Robert: Der neue Bankkunde. Eine Untersuchung über das Bemühen der Kreditbanken in der Bundesrepublik Deutschland und in England um den "Kleinen Mann", Dissertation, Mainz 1964

- K o l b e c k , Heinrich: Die theoretischen Grundlagen des Betriebsvergleichs bei Sparkassen. Bindewalt, Hans-Günther und Kolbeck, Heinrich: Der Betriebsvergleich bei Sparkassen, Berlin 1959, S. 35 ff
- K ö n n e k e r , Wilhelm: Das Eigenkapital der Kreditinstitute unter der Lupe der Bankenaufsicht. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1965, S. 94 ff
- K ö p p e n , Joachim von: Das Eigenkapital der Kreditinstitute, Dissertation, Frankfurt/M 1964
- K u m m e r t , Paul: Private Hypothekenbanken. Handbuch des Realkredits, S. 733 ff
- K u n z e , Herbert: Die Steuerprivilegien der Sparkassen verletzen den Gleichheitsgrundsatz. Bank-Betrieb 1966, S. 71 ff
- L e t s c h e r t , Günther: Die Deutsche Pfandbriefanstalt. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1955, S. 130 f
- M e i n z o l t , Wolfgang: Die Wettbewerbsbeschränkungen im deutschen Bankgewerbe, Dissertation, München 1956
- M e l l e r o w i c z , Konrad: Die öffentlichen Banken in der deutschen Bankwirtschaft, Berlin 1934
- M e l l e r o w i c z , Konrad: Emissionsgeschäft. Enzyklopädisches Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen, Band I, S. 501 ff
- M e n z e l , Hans: Die Mitwirkung der Hausbanken bei der Vergebung und Verwaltung öffentlicher Kredite, Berlin 1960
- M i c h a e l i s , Kurt: Sparkassen. Handbuch des Realkredits, S. 993 ff
- M o s e r , Ludwig: Die Kreditinstitute im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Dissertation, Mainz 1961
- M ö s s n e r , Karl Eugen: Das deutsche Bodenkreditsystem. Berlin 1934
- M ö s s n e r , Karl Eugen: Realkreditinstitute. Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Band III, Sp. 4549 ff

M ü h l , Johannes: Girozentralen. Enzyklopädisches Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen, Band I, S. 732 ff

M ü h l , Johannes: Sparkassen. Enzyklopädisches Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen, Band II, S. 1439 ff

M ü l l e r , Gerd und B a r g e n , Malte von: Individualversicherung. Handbuch des Realkredits, S. 1049 ff

M ü l l e r , Rolf: Grundzüge des Grundstücks- und Hypothekenrechts unter besonderer Berücksichtigung des Realkredits. Handbuch des Realkredits, S. 559 ff

N i p p e r d e y , Hans Carl und S c h n e i d e r , Hans: Die Steuerprivilegien der Sparkassen. Ein Rechtsgutachten über die Frage ihrer Verfassungsmäßigkeit, München und Berlin 1966

O p i t z , Georg: Das Depotgeschäft. Die Bank, Band II, S. 505 ff

O. V.: Das aktuelle Thema: Gemeinnützigkeit. Sparkasse 1962, S. 194

O. V.: Der Sparzins bleibt bei vier Prozent. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. 3. 1967, S. 7

O. V.: Die Bundesbank stimmt der Freigabe der Bankzinsen zu. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. 3. 1967, S. 31

O. V.: Die Entwicklung der privaten Hypothekenbanken und öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten seit Ende 1950. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, April 1963, S. 13 ff

O. V.: Die Freistellung der Kreditinstitute mit überwiegend langfristigem Geschäft von der Mindestreservepflicht. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Mai 1965, S. 61 ff

O. V.: Die Grundsätze über das Eigenkapital und die Liquidität der Kreditinstitute gemäß §§ 10 und 11 des Gesetzes über das Kreditwesen. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, März 1962, S. 3 ff

O. V.: Die öffentlichen Einlagen im Bankensystem. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Mai 1962, S. 13 ff

O. V.: Die Sparkassen im Wettbewerb. Sparkasse 1965, S. 19 ff

O. V.: Informationen über die Untersuchung der Wettbewerbsvergünstigungen im Kreditgewerbe. Beilage zu Bank-Betrieb 1964, Nr. 9

O. V.: Kreditgeschäft ohne Risiko. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1962, S. 552

O. V.: Niedrigere Sparzinsen in Sicht. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. 5. 1967, S. 7

O. V.: Pensionsgeschäfte der Kreditinstitute. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, November 1965, S. 3 ff

O. V.: "Wandel" der Sparkassen? Deutsche Sparkassenzeitung vom 11. 11. 1966, abgedruckt in Bank-Betrieb 1966, S. 332 f

O. V.: Wettbewerb in der Kreditwirtschaft. Sparkasse 1963, S. 227 ff

P a s c h k e , Werner: Bestimmungsgründe des persönlichen Sparens, Berlin 1961

P l u m , Gustav: Die Beteiligungsverhältnisse an den Aktienbanken. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1966, S. 244 ff

P r a x l , Herwig: Die Rechtstellung des Treuhänders nach dem Hypothekbankgesetz. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1964, S. 262 ff

R i e g e r , Kurt: Die Hypothekarkredit- und Pfandbriefinstitute im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland 1948 - 1959, Tübingen 1960

R i n g l e b , Waldemar: Ein starrer Begriff wird aufgelockert. Der Volkswirt 1963, S. 2520 f

S c h a a r s c h m i d t , Wilhelm: Die Sparkassenkredite, 4. Auflage, Stuttgart 1960

S c h l i e r b a c h , Helmut: Die dritten Änderungen der Mustersatzungen A und B für Sparkassen in Hessen. Sparkasse 1964, S. 22 ff

S c h m i t z - M o r k r a m e r , Carl: Das Ausleihungs-
geschäft der privaten Hypothekenbanken. Der langfristige Kredit
1961, S. 443 ff

S c h m i t z - M o r k r a m e r , Carl: Die Problematik
des Aktivgeschäfts der Hypothekenbanken. Der langfristige Kredit
1959, S. 303 ff

S c h m ö l d e r s , Günter: Das Wertpapiersparen. Zeit-
schrift für das gesamte Kreditwesen 1962, S. 282 f

S c h m ö l d e r s , Günter: Die sogenannte "Zinsempfind-
lichkeit" des Sparerers. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen
1961, S. 713 f

S c h n e i d e r , Erich: Einführung in die Wirtschafts-
theorie, II. Teil, 7., verbesserte Auflage, Tübingen 1961

S c h n e i d e r , Michael: Wohnungsbau-Bürgschaften nur
von den Ländern? Der langfristige Kredit 1965, S. 95 ff

S c h r e i h a g e , Heinrich: Wettbewerb und Wettbewerbs-
beschränkungen im Kreditgewerbe. Zeitschrift für das gesamte
Kreditwesen 1960, S. 15 ff

S c h w e r d t f e g e r , Werner: Die Begünstigungen der
Kreditinstitute und der Bausparkassen bei den direkten Steuern,
Dissertation, Köln 1962

S i b u r g , (Friedrich): Zum Gutachten Nipperdey-Schneider.
Sparkasse 1966, S. 166 f

S i c h t e r m a n n , S.: Das öffentlich-rechtliche Pfand-
briefgesetz, Textsammlung mit kurzen Erläuterungen, München 1960

S p e l s b e r g , Paul: Öffentlich-rechtliche Bodenkredit-
institute. Handbuch des Realkredits, S. 831 ff

S t a d l e r , Otto: Die öffentliche Finanzierung und Förderung
des sozialen Wohnungsbaus. Handbuch des Realkredits, S. 693 ff

S t e f f a n , Franz: Begriff und Funktion des Realkredits.
Handbuch des Realkredits, S. 9 ff

S t e f f a n , Franz: Bodenrecht und Bodenkredit in Vergan-
genheit und Gegenwart. Handbuch des Realkredits, S. 247 ff

S t e h l e , Heinz: Die Mündelsicherheit und ihre Reform, Dissertation, Mannheim 1953

S t e i n b e r g , Wilhelm: Die Besteuerung der Kreditinstitute. Sparkasse 1960, S. 67 ff

S t r i c k r o d t , Georg: Wettbewerb im Kreditwesen. Enzyklopädisches Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen, Band II, S. 1679 ff

S t ü t z e l , Wolfgang: Bankpolitik heute und morgen, Frankfurt/M 1964

S t ü t z e l , Wolfgang: Konkurrenzfragen des Kreditgewerbes. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1960, S. 810 ff

T o r n i e r , Kurt: Das Pfandbriefgeschäft. Die Bank, Band II, S. 275 ff

T o r n i e r , Kurt: Die Realkreditinstitute. Die Bank, Band I, S. 246 ff

T u c h e r , Hans Christoph Freiherr von: Privatbanken bejahen Wettbewerb. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1963, S. 321 ff

T w i e h a u s , Uwe: Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, Göttingen 1965

V e r b a n d privater Hypothekenbanken: Schreiben an den Bundesminister für Wirtschaft vom 13. Januar 1966 (unveröffentlicht)

V i e r h u b , Waldemar: Neue Wettbewerbsformen im Dienstleistungsgeschäft der privaten Banken. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 1960, S. 19 ff

V o i g t , Fritz: Aussagefähigkeit und Erkenntnisgrenzen der modernen Wirtschaftstheorie. Beiträge zur Theorie des Sparens und der wirtschaftlichen Entwicklung, S. 7 ff

W a l b , Ernst: Übersetzung und Konkurrenz im deutschen Kreditapparat. Untersuchung des Bankwesens 1933, I. Teil, 1. Band, S. 113 ff

W e b e r , Adolf: Geld, Banken, Börsen, 5. Auflage,
München 1955

W e i n b e r g e r , Bruno: Warum kommunale Sparkassen?
Der Volkswirt 1963, S. 2475 ff

W e i s s e r , Gerhard: Gemeinnützigkeit und Paritäts-
postulat. Ein Beitrag in Thesenform zur gegenwärtigen Dis-
kussion über die Stellung der Sparkassen im Wettbewerb.
Sparkasse 1964, S. 343 ff

W i l s d o r f , Manfred: Bestimmungsgründe und volkswirt-
schaftliche Auswirkungen des Verhaltens der Sparkassen im
langfristigen Wohnungsbaugeschäft, Berlin 1960

W i s s m a n n , Bernhard: Die Zinsempfindlichkeit der
deutschen Sparer, Berlin 1960

Sammelwerke

B e i t r ä g e z u r T h e o r i e d e s S p a r e n s
u n d d e r w i r t s c h a f t l i c h e n E n t w i c k -
l u n g , herausgegeben von Fritz Voigt, Berlin 1958

D i e B a n k , Lehrbuch und Nachschlagewerk des Bank- und
Sparkassenwesens, herausgegeben von Karl Theisinger und Josef
Löffelholz, Wiesbaden 1952

E n z y k l o p ä d i s c h e s L e x i k o n f ü r d a s
G e l d -, B a n k - u n d B ö r s e n w e s e n , zu-
gleich zweite Auflage vom Handwörterbuch des Bankwesens von
Melchior Palyi und Paul Quittner, Frankfurt/M 1957

H a n d b u c h d e s g e s a m t e n K r e d i t w e s e n s ,
herausgegeben von Walter Hofmann, 5. Auflage, Frankfurt/M 1957

H a n d b u c h d e s R e a l k r e d i t s , herausgegeben
von Franz Steffan, Frankfurt/M 1963

Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, herausgegeben von Hans Seischab und Karl Schwantag, 3. Auflage, Stuttgart 1956 - 1962

Materialien zur Vorbereitung der Bankenenquête 1933, zusammengestellt und überreicht vom Centralverband des Deutschen Bank- und Bankiergewerbes, Berlin 1933

Untersuchung des Bankwesens 1933, Berlin 1933

Periodische Schriften

Bank-Betrieb, Zeitschrift für Bankpolitik und Bankpraxis, herausgegeben vom Bundesverband des privaten Bankgewerbes, Köln

Der langfristige Kredit, die Zeitschrift für den deutschen Kapitalmarkt, herausgegeben von Helmut Richardi, München

Der Volkswirt, Wirtschafts- und Finanzzeitung, Frankfurt/M

Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V., Jahresbericht 1965, Bonn 1966

DIVO Institut für Wirtschaftsforschung, Sozialforschung und angewandte Mathematik, DIVO-Pressedienst, Februar 1966, Frankfurt/M

Frankfurter Allgemeine, Zeitung für Deutschland, Frankfurt/M

Monatsberichte der Deutschen Bundesbank

Sparkasse, Zeitschrift des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes e. V., Bonn

S t a t i s t i s c h e s B u n d e s a m t W i e s -
b a d e n : F a c h s e r i e I , G e l d u n d K r e d i t , R e i h e 1 , B o d e n -
u n d K o m m u n a l k r e d i t i n s t i t u t e 1965, S t u t t g a r t u n d M a i n z 1966

V e r b a n d ö f f e n t l i c h - r e c h t l i c h e r
K r e d i t a n s t a l t e n e . V . : V e r b a n d s b e r i c h t
f ü r d a s J a h r 1965, B o n n 1966

V e r b a n d p r i v a t e r H y p o t h e k e n -
b a n k e n e . V . : B e r i c h t ü b e r d a s G e s c h ä f t s j a h r 1965,
B o n n 1966; B e r i c h t ü b e r d a s G e s c h ä f t s j a h r 1966, B o n n 1967

Z e i t s c h r i f t f ü r d a s g e s a m t e
K r e d i t w e s e n , F r a n k f u r t / M

L e b e n s l a u f

Ich wurde am 27. 5. 1939 in Frankfurt/Main als Sohn des Kaufmannes Wilhelm Berg und seiner Ehefrau Dorothea geboren. Von 1946 bis 1950 besuchte ich in Frankfurt-Fechenheim die Grundschule, von 1950 bis 1959 das Leibniz-Realgymnasium in Offenbach, wo ich am 7. März 1959 das Zeugnis der Reife erwarb. Nach Ableistung des Wehrdienstes begann ich im Sommer-Semester 1960 das Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt/Main und bestand dort die kaufmännische Diplomprüfung am 26. Juli 1965. Im Sommer-Semester 1966 immatrikulierte ich mich an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz. Der mündlichen Doktorprüfung unterzog ich mich am 29. Mai 1968 mit Erfolg.

Frankfurt/Main, den 6. Juni 1968



